

Ю. Б. Лавров, Е. А. Чекурда

Издательство Университет «Кластер»

ISBN 978-5-6055389-1-2

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ  
НУЖД**

Учебное пособие (электронное издание)

2-е издание, переработанное и дополненное

Омск 2025

УДК 347.7

ББК 67.404.91

**Авторы:**

канд. юрид. наук, доцент Ю. Б. Лавров, канд. юрид. наук Е. А. Чекурда

**Лавров, Ю. Б.; Чекурда, Е. А. Гражданско-правовое регулирование закупок для обеспечения публичных нужд: учебное пособие (электронное издание).** – 2-е издание, перераб. и доп. / Ю. Б. Лавров, Е. А. Чекурда. – Омск : Университет «Кластер», 2025. – 114 с.

ISBN 978-5-6055389-1-2

**Рецензенты:**

**В. В. Кожевников** – профессор кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, доктор юридических наук, профессор;

**А. А. Маручек** – заведующий кафедрой гражданского права Сибирского юридического университета, кандидат юридических наук, доцент.

Учебное пособие одобрено на заседании кафедры частного права Университета «Кластер» 31 октября 2025 г., протокол № 3.

Учебное пособие рекомендовано к публикации на заседании педагогического совета Университета «Кластер» 7 ноября 2025 г., протокол № 5.

Учебное пособие подготовлено в соответствии с требованиями федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» (уровень магистр). В нем представлены правовые основы планирования государственных, муниципальных и корпоративных закупок, проведения конкурентных и неконкурентных способов отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей), содержания и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, а также договоров, заключаемых отдельными видами юридических лиц, актуальные проблемы, вытекающие из судебной и административной правоприменительной практики.

Рекомендуется для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей юридических вузов, факультетов и образовательных организаций дополнительного профессионального образования, практических работников органов государственной власти и местного самоуправления, а также всех, кто интересуется вопросами гражданско-правового регулирования закупок для обеспечения публичных нужд.

© Ю. Б. Лавров, Е. А. Чекурда, 2025

---

## ВВЕДЕНИЕ

---

Современному этапу развития экономики Российской Федерации характерна тенденция, связанная со значительным увеличением регулирующего воздействия государства на экономические отношения. Отмеченный подход, при котором государственные агенты становятся одними из ключевых игроков в экономике государства, детерминирован с одной стороны, крайним чрезмерно наступательным внешнеполитическим настроением ряда государств мирового сообщества в отношении нашей страны, а с другой стороны, необходимостью наиболее динамичного выхода из экономического кризиса.

В данных условиях система публичных закупок приобретает все более возрастающее значение, так как органы государственной власти, органы местного самоуправления и другие заказчики, приобретая товары, работы и услуги надлежащего качества по оптимальной цене, имеют стремлением сделать обеспечение публичных нужд максимально эффективным. Кроме того, публичный заказ является своеобразным административным рычагом, с помощью которого государство воздействует на социальные и экономические процессы. Государственные и муниципальные закупки можно считать одной из сфер, в которых взаимодействуют государство и институты гражданского общества<sup>1</sup>.

Одним из результатов реформирования системы публичных закупок стало расширение спектра общественных отношений, входящих в предмет соответствующего правового регулирования. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»<sup>2</sup> (далее – Закон № 44, Закон о контрактной системе) подверг детальной регламентации, в том числе, процесс планирования закупок и исполнения контрактов.

---

<sup>1</sup> Лавров Ю. Б. Частное право и его роль в формировании гражданского общества в Российской Федерации: монография. М., 2017. С. 54-58.

<sup>2</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2013. № 14, ст. 1652.

Следует отметить, что нормативные правовые акты в сфере государственных и муниципальных закупок обладают значительной нестабильностью, а судебная и административная правоприменительная практика их применения крайне противоречива.

Другое направление принятых изменений выразилось в расширении перечня конкурентных процедур закупок, преобладающее большинство которых получили электронную форму их организации и проведения.

Законодательное регулирование закупок для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц было введено в Российской Федерации с 18 июля 2011 г. в целях обеспечения единства экономического пространства, создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективного использования денежных средств, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, обеспечения гласности и прозрачности закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений.

За время применения Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>1</sup> (далее – Закон о закупках, Закон № 223) сложилась обширная административная и судебно-арбитражная практика по спорам, связанным с применением его положений. Однако единообразием она отнюдь не отличается. По большому счету, единые правовые подходы к применению норм Закона о закупках попросту отсутствуют, а правовые позиции высшей судебной инстанции во многом заслуживают критической оценки.

Закон о закупках определяет лишь общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к ней, сама же закупочная деятельность заказчика подлежит регламентации в локальном правовом акте корпоративного заказчика – положении о

---

<sup>1</sup> *О закупках* товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [Электронный ресурс] : федер. закон от 18 июля 2011 г. № 223. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

закупке. Причем в нем могут быть предусмотрены любые способы закупки, порядок осуществления которых заказчик определяет самостоятельно. Предоставление заказчикам подобной «свободы» в регламентации своей закупочной деятельности порождает массу вопросов о правильном, точном понимании требований Закона о закупках.

Приведенные особенности правового регулирования публичных закупок требуют от юриста глубоких познаний в указанной отрасли законодательства и умения анализировать фактические обстоятельства, связанные с его применением.

В результате изучения настоящего учебного пособия студенты должны усвоить вопросы, касающиеся:

- предмета, методов и основ правового регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок;
- общей характеристики контрактной системы в сфере закупок;
- особенностей правового регулирования государственного (муниципального) контракта;
- общей характеристики конкурентных и неконкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- правового статуса субъектов и содержания контрольно-надзорной деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок;
- юридической ответственности за нарушение нормативных правовых актов в сфере государственных и муниципальных закупок;
- системы нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере закупок для отдельных видов юридических лиц;
- правового статуса и формирования содержания положения о закупке;
- правового положения субъектов, вовлеченных в осуществление закупок отдельных видов юридических лиц;
- способов осуществления закупок для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц;
- особенностей правового регулирования договора, заключаемого для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц.

Кроме того, предложенный в настоящем учебном пособии комплекс знаний поможет расширить юридический кругозор обучающихся, а также повысить уровень их конкурентоспособности на рынке труда.

При подготовке учебного пособия использована справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

---

## ГЛАВА I.

# ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

---

*§ 1. Предмет, методы и основы правового регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок.*

*§ 2. Общая характеристика контрактной системы в сфере закупок.*

*§ 3. Особенности правового регулирования государственного (муниципального) контракта.*

### **§ 1. Предмет, методы и основы правового регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок**

Предметом регулирования любой отрасли законодательства является круг общественных отношений, которые подлежат правовой регламентации соответствующим массивом юридических норм.

В структуру предмета правового регулирования входят следующие элементы:

1) объекты (предметы, явления) окружающего мира, по поводу которых люди вступают во взаимоотношения друг с другом и к которым проявляют свой интерес;

2) субъекты – индивидуальные и коллективные;

3) поведение субъектов, их поступки, действия;

4) социальные факты (события, обстоятельства), выступающие непосредственными причинами возникновения или прекращения соответствующих отношений.

В предмет правового регулирования законодательства о контрактной системе в сфере закупок входят общественные отношения, складывающиеся по поводу планирования государственных и муниципальных закупок, проведения процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей),

исполнения контрактов, выполнения контрольных и аналитических мероприятий.

Указанные общественные отношения складываются между следующими субъектами:

- 1) государственные и муниципальные заказчики;
- 2) участники закупок;
- 3) уполномоченные органы и уполномоченные учреждения;
- 4) специализированные организации;
- 5) операторы электронных торговых площадок;
- 6) органы по регулированию контрактной системы;
- 8) органы контроля и аудита в сфере закупок.

Под методом правового регулирования понимается совокупность определенных приемов, способов, средств воздействия права на общественные отношения. Именно от методов главным образом зависит эффективность правового регулирования, степень достижения его целей.

Выделяют два основных, исходных метода правового регулирования:

– императивное (централизованное) регулирование (метод субординации), при котором регулирование сверху донизу осуществляется на властно-императивных началах.

– диспозитивное, децентрализованное регулирование (метод координации), при котором правовое регулирование осуществляется преимущественно снизу, на его ход и процесс влияет активность участников регулируемых общественных отношений.

В отраслях законодательства эти первичные методы выступают в зависимости от характера регулируемых отношений и других социальных факторов в различных вариациях, сочетаниях, хотя, как правило, с преобладанием одного из них.

Также выделяют так называемый императивно-диспозитивный метод правового регулирования.

Его императивная составляющая заключается в формировании таких институтов, как планирование закупок, контроль за их осуществлением и др., в которых преобладает юридическое неравенство сторон («власть-подчинение»).

В свою очередь его диспозитивная составляющая проявляется в выстраивании гражданско-правовых (договорных) отношений по итогам проведения процедур закупок.

Система методов и режимов правового регулирования находится в постоянном движении и динамическом развитии. Это вызвано потребностью определения наиболее эффективных способов и средств воздействия на тот или иной круг общественных отношений.

Современное российское законодательство не содержит в себе определения нормативно закрепленного понятия «публичные закупки». Кроме того, отсутствует единое мнение по этому вопросу в научной литературе. Поэтому, для дальнейшего исследования проблем организации государственных и муниципальных закупок считаем целесообразным сформулировать определение понятия «публичные закупки».

Общеизвестно, что с юридической точки зрения государственные и муниципальные закупки являются тождественными. В то же время, в соответствии с содержанием системы управления закупок, их следует разграничивать. В частности, заказчики отличаются содержанием деятельности (например, Администрация Президента РФ и средняя общеобразовательная школа). Очевидно, что они несопоставимы по финансовым возможностям, осуществляют свою деятельность в различных политических условиях, преследуют разные цели и т. д. При этом важным моментом является тот факт, что порядок обеспечения их деятельности товарами, работами и услугами с точки зрения действующего законодательства одинаков (в то же время, необходимо обязательно учитывать определенные региональные и муниципальные особенности, которые не затрагивают принципиальных положений Закона № 44).

Изложенное позволяет заключить, что государственные и муниципальные закупки представляют собой систему общественных отношений по планированию и осуществлению закупок, а также исполнению контрактов в порядке, установленном Законом о контрактной системе.

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок является подотраслью законодательства о публичных закупках, другая составная часть которого базируется на Федеральном законе от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг

отдельными видами юридических лиц»<sup>1</sup> (далее – Закон № 223, Закон о закупках) и принятых в соответствии с ним правовых актах.

Критерий «публичности» закупок вытекает из содержания юридических норм, на которых строится система таких закупок, и проявляется в следующем:

1) на законодательном уровне обеспечена прозрачность закупок для публичных нужд на этапах их планирования, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и исполнения договоров за счет выполнения заказчиками регистрационных действий в Единой информационной системы в сфере закупок (ЕИС).

2) заказчики, обеспечивая собственные нужды в соответствии с нормами Закона № 44 и Закона № 223, способствуют достижению общественно-значимых целей, направленных на развитие конкуренции, а также поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства;

3) правовое регулирование публичных закупок строится в значительной степени на императивном методе, проявление которого выражается в существовании разветвленной системы государственного контроля за осуществлением закупок и наличии административной ответственности за нарушения соответствующих норм.

Отметим, что публичные закупки отдельных видов юридических лиц в соответствии с Законом № 223 не рассматриваются в настоящем учебном пособии.

Правоотношение, складывающееся при проведении закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, имеет сложный межотраслевой характер и видоизменяется на стадиях планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и исполнения контракта<sup>2</sup>. Получается, что в зависимости от природы правового отношения, обусловленной этапом закупки и правовым статусом вовлеченного в такое отношение субъекта, видоизменяется и совокупность юридических приемов его регламентации, то есть метод регулирования.

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 30 (ч. 1), ст. 4571.

<sup>2</sup> Подр. см.: Юрицин А. А. Особенности механизма правового регулирования организационных отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Монография. М., 2017. С. 34-87.

Необходимо отметить, что Закон № 44 является нормативным правовым актом, охватывающим очень широкий круг общественных отношений и включающим блоки как публично-правового, так и частноправового регулирования.

С теоретической точки зрения механизм реализации законодательных норм обеспечивается многочисленными нормативно-правовыми актами подзаконного уровня (в первую очередь речь идет о постановлениях Правительства РФ).

Важно учитывать, что законодательство Российской Федерации о публичных закупках находится в состоянии динамики, «постоянного реформирования». Значительное количество принимаемых в рассматриваемой сфере законов и подзаконных нормативных актов, их постоянное совершенствование специалисты, как правило, объясняют отсутствием целостной концепции совершенствования законодательства о закупках<sup>1</sup>.

Особенности законодательства о публичных закупках:

- не имеет системности (оба закона образуют две самостоятельные отрасли законодательства);
- законодательство нестабильно (Закон № 44 претерпел более 100 редакций);
- значительная доля подзаконного регулирования (многие вопросы регулирования публичных закупок переданы в ведение Правительства РФ);
- несовершенны с точки зрения юридической техники (законодательство не адаптировано к системе права, встречаются нестыковки, сами законы сложны в восприятии и применении норм).

Указанной проблематике правового регулирования государственных, муниципальных и корпоративных закупок посвящено немалое количество научных юридических работ<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Подр. см.: *Соломонов Е. В., Юрицин А. А.* О совершенствовании законодательства, регламентирующего полномочия органов государственной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 4 (33). С. 22-25.

<sup>2</sup> См., напр.: *Лавров Ю. Б.* Особенности правового регулирования ответственности сторон государственного (муниципального) контракта / Актуальные проблемы гражданского права и процесса. Мат. всерос. науч.-практ. конф. Отв. ред. Н. А. Резина, Е. Ф. Рашидов. 2019. С. 112-116;

---

*Чекурда Е. А.* Самозанятость как форма осуществления предпринимательской деятельности / В сборнике: Актуальные проблемы гражданского права и процесса. Материалы всероссийской научно-практической конференции. Омск. 2019. С. 227-231; *Чекурда Е. А.* Автономное учреждение как субъект предпринимательского права // Сибирское юридическое обозрение. 2019. Т. 16. № 3. С. 276-282; *Чекурда Е. А.* Проблемы доказывания незаконного использования товарного знака при продаже товаров в розницу // Вестник Омской юридической академии. 2018. Т. 15. № 2. С. 158-162; *Лавров Ю. Б.* Проблемы применения национального режима при осуществлении закупок лекарственных препаратов для обеспечения публичных нужд // Медицинское право. 2018. № 3. С. 22-25; *Лавров Ю. Б.* Открытый конкурс на право заключения договора о проведении обязательного аудита бухгалтерской отчетности // Вестник Омской юридической академии. 2018. Т. 15. № 2. С. 168-172; *Кожевников В. В., Денисенко Е. М., Лавров Ю. Б.* О понятии злоупотребления правом в сфере публично-правовых отношений // Современное право. 2018. № 12. С. 5-9; *Киселева А. М., Лавров Ю. Б.* Организация и управление государственными закупками в системе здравоохранения Омской области // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2017. № 1 (57). С. 188-196; *Соломонов Е. В., Юрицин А. А.* К вопросу о юридической природе плановых актов государственных и муниципальных заказчиков // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 1. С. 26-29; *Соломонов Е. В., Юрицин А. А.* К вопросу о юридической природе плановых актов государственных и муниципальных заказчиков // Вестник Омской юридической академии. 2017. Т. 14. № 1. С. 26-29; *Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б.* Проблемы определения наименования места происхождения товара в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 1 (26). С. 20-24; *Алгазин И. И., Лавров Ю. Б., Чекурда Е. А.* Правовое регулирование использования электронных магазинов в сфере государственных и муниципальных закупок // Аграрное и земельное право. 2020. № 9 (189). С. 74-77; *Лавров Ю. Б., Миняева А. О.* Реформа законодательства о закупках, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, в контексте проблемы систематизации нормативных правовых актов в сфере публичных закупок // Сибирское юридическое обозрение. 2020. Т. 17. № 3. С. 320-327; *Лавров Ю. Б., Чекурда Е. А.* Частноправовые начала законодательства о публичных закупках в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9(225). С. 234-236; *Лавров Ю. Б., Чекурда Е. А.* Проблемы определения правовой природы реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в законодательстве о контрактной системе закупок // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9(225). С. 272-274; *Лавров Ю. Б., Чекурда Е. А.* Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков,

Таким образом, законодательство о контрактной системе в сфере закупок (в широком смысле) состоит из:

- 1) Закона № 44;
- 2) других федеральных законов, которые должны соответствовать Закону о контрактной системе;
- 3) нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» (они принимаются в случаях, предусмотренных законодательством о контрактной системе);
- 4) нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления (принимаются в случаях, предусмотренных законодательством о контрактной системе).

Таким образом, законодательство о контрактной системе в сфере закупок представляет собой многоуровневую систему нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, связанные с планированием закупок, проведением процедур отбора контрагентов, исполнением контрактов, а также выполнением контрольных и аналитических мероприятий в названной сфере. В зависимости от стадии закупочного процесса применяется соответствующий спектр юридических приемов правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений.

## **§ 2. Общая характеристика контрактной системы в сфере закупок**

Сложно опровергнуть утверждение о том, что во все времена эффективность и результативность закупок товаров, работ и услуг (далее – закупок) были и остаются в приоритете у государства и общества. Поэтому такие категории как гласность и прозрачность (транспарентность) создают условия для результативности данного

---

исполнителей) и нарушение гражданско-правовых обязательств участником закупки: проблемы соразмерности юридической санкции // Право и государство: теория и практика. 2023. № 9(225). С. 302-304 и др.

процесса и развития конкурентной среды<sup>1</sup>.

Согласно п. 1 Закона № 44 контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд предполагает множественность участников контрактной системы. К ним относятся:

- федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок (Министерство финансов Российской Федерации);

- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок;

- иные федеральные органы исполнительной власти (Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации);

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

- органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок;

- Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»;

- заказчики;

- участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями);

- уполномоченные органы, уполномоченные учреждения;

- специализированные организации;

- операторы электронных площадок.

Указанные участники контрактной системы в сфере закупок осуществляют действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, в том числе с помощью единой информационной системы (ЕИС) в сфере закупок (за исключением случаев, когда использование этой системы не предусмотрено п. 9 ст. 3 Закона № 44), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

Статьей 6 Закона о контрактной системе регламентированы

---

<sup>1</sup> Блинкова Е. В., Кошeluk Б. Е. Договор поставки товаров для государственных нужд: Монография. М.: Проспект, 2017. С. 60.

принципы контрактной системы в сфере закупок, которые являются основополагающими для всей контрактной системы в сфере закупок:

- открытости и прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок;
- обеспечения конкуренции;
- профессионализма заказчиков;
- стимулирования инноваций;
- единства контрактной системы в сфере закупок;
- ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Перечисленные принципы определяют сущность и направление правового регулирования анализируемого Федерального закона.

В данной статье отсутствуют общеправовые принципы права, например, принципы законности, гуманизма, справедливости. Предполагается, что законодатель подразумевал их по умолчанию.

Статья 13 Закона № 44 закрепляет, что заказчики при осуществлении закупок для обеспечения федеральных, региональных и муниципальных нужд реализуют следующие цели, а именно:

- 1) для достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации, государственными программами субъектов Российской Федерации и муниципальными программами.

В распоряжении Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. № 1950-р «О перечне государственных программ РФ»<sup>1</sup> перечислены основные направления и задачи программ: новое качество жизни, инновационное развитие и модернизация экономики, обеспечение национальной безопасности, сбалансированное региональное развитие. Например, Программа «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы» и др.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 47, ст. 6166.

<sup>2</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 26 (Ч. I), ст. 3378.

обозначены программы:

– государственная программа Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

– государственная программа субъекта Российской Федерации – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

– муниципальная программа – документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования;

2) исполнения международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация, за исключением исполняемых в соответствии с п. 1 рассматриваемой статьи государственных программ.

Будучи членом различных международных организаций, Российская Федерация ратифицирует и имплементирует международные нормативные правовые акты, тем самым принимая на себя определенные обязательства, которые необходимо исполнить.

В Постановлении Правительства РФ от 26 июня 1995 № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки

продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») говорится, что федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации, а также инновационное развитие экономики (п. 1 общих положений)<sup>1</sup>;

3) выполнения функций и полномочий:

- государственных органов Российской Федерации;
- органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации;
- государственных органов субъектов Российской Федерации;
- органов управления территориальными внебюджетными фондами;
- органов местного самоуправления.

Применение национального режима при осуществлении закупок регламентируется статьей 14 Закона № 44.

В ч. 1 указанной статьи говорится о применении национального режима на равных условиях, с товарами (работами, услугами) российского происхождения и исполнения, при осуществлении заказчиками закупок товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, выполняемых работ и оказываемых услуг иностранными лицами.

В целом создание контрактной системы современной России является попыткой обновления и адаптации системы организации и управления публичными закупками к современным глобальным инновационным изменениям. Кроме того, чрезвычайная актуальность институциональных проблем развития системы закупок поставила ее в центр внимания средств массовой информации, а также профессиональных и независимых экспертов.

---

<sup>1</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 28, ст. 2669.*

Переход к целостной контрактной системе превратил государственный заказ в гораздо более сложный механизм хозяйствования, который сочетает в себе программно-целевую и регулирующие функции. При этом государство не может рассматриваться как экономический субъект, который имеет собственные нужды, отличные от нужд общественных. Размещение государственных и муниципальных заказов в первую очередь необходимо не только для нужд государства как такового, а для максимального обеспечения интересов общества, для которого в первую очередь организуется выполнение государственных функций.

### **§ 3. Особенности правового регулирования контракта**

Общеизвестно, что принятие Закона о контрактной системе ознаменовало создание новых правил, по которым должны работать и заказчики, и участники закупок<sup>1</sup>. Документ стал очередным шагом государства, направленным на преодоление коррупционных проявлений в области госзакупок, повышение эффективности расходования бюджетных средств и создание прозрачной системы обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Несомненно, что данный закон содержит комплекс прогрессивных правовых норм, содержание которых способно обеспечить: доступность всей информации в Единой информационной системе; возможность определения контрагента в электронной форме (например, путем электронного аукциона); возможность осуществления мероприятий общественного контроля; быстрое рассмотрение антимонопольными органами жалоб и т. д.

Однако, несмотря на семилетнюю историю применения положений данного закона, отдельные его положения до сих пор

---

<sup>1</sup> См. раб.: *Соломонов Е. В., Юрицин А. А.* Условия государственного и муниципального контракта: вопросы законодательных формулировок и правоприменительной практики // *Юрист.* 2020. № 6. С. 36-42; *Соломонов Е. В., Юрицин А. А.* Вопросы толкования норм права в рамках контрактной системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд // *Муниципальное имущество: экономика, право, управление.* 2020. № 2. С. 15-18.

остаются малопонятными, трудно исполнимыми либо препятствующими эффективному осуществлению обязательств, возложенных на заказчика. Кроме того, для большинства субъектов контрактная система остается замкнутой, не допускающей стороннего присутствия, что зачастую является препятствием для участия в закупках представителей малого и среднего бизнеса. Кроме того, специалисты в области контрактной системы для обеспечения потребностей государственных и муниципальных нужд отмечают ее излишнюю «гиперрегламентированность». Как следствие, эта ситуация самым негативным образом влияет на эффективность и скорость осуществления закупочных мероприятий. Указанная тенденция сказывается и на регулировании контрактов, заключаемых в сфере публичных закупок.

Правовая регламентация контракта в сфере государственных и муниципальных закупок имеет сложную, многоуровневую структуру. Соответствующие нормы содержатся в различных отраслях законодательства (гражданское, бюджетное, специальное законодательство о контрактной системе закупок).

Нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) посвящены гражданско-правовому регулированию государственного и муниципального контракта на поставку товаров и выполнение работ для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Так, согласно ст. 526 ГК РФ государственный или муниципальный контракт – это договор, по которому поставщик (исполнитель) обязуется передать товары государственному или муниципальному заказчику либо по его указанию иному лицу, а государственный или муниципальный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров.

Исходя из положений ст. 763 ГК РФ по государственному или муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд подрядчик обязуется выполнить строительные, проектные и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непромышленного характера работы и передать их государственному или муниципальному заказчику, а государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

Кроме того, ГК РФ устанавливает общие нормы, регулирующие заключение, исполнение, расторжение контракта (гл. 22 – исполнение обязательств, гл. 23 – обеспечение исполнения обязательств, гл. 25 – ответственность за нарушение обязательств, гл. 26 – прекращение обязательств, ст. 421 – свобода договора, ст. 431 – толкование договора), защиту прав и интересов сторон контракта (ст. 11 – судебная защита гражданских прав, ст. 12 – способы защиты гражданских прав, ст. 15 – возмещение убытков) и пр.

Определение государственного контракта из Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) было исключено законодательно. В ч. 2 ст. 72 БК РФ указано следующее: государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд порядке, и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением случаев, установленных п. 3 ст. 72 БК РФ.

Бюджетный кодекс РФ в ст. 69.1 устанавливает бюджетные ассигнования на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ). К ним относятся:

- ассигнования на обеспечение выполнения функций казенных учреждений, в том числе по оказанию государственных (муниципальных) услуг (выполнению работ) физическим и (или) юридическим лицам;

- ассигнования на предоставление субсидий бюджетным и автономным учреждениям, включая субсидии на финансовое обеспечение выполнения ими государственного (муниципального) задания;

- ассигнования на предоставление субсидий некоммерческим организациям, не являющимся государственными (муниципальными) учреждениями, в том числе в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание указанными организациями государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ) физическим и (или) юридическим лицам;

– ассигнования на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности;

– ассигнования на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (за исключением бюджетных ассигнований для обеспечения выполнения функций казенного учреждения и бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты государственной (муниципальной) собственности казенных учреждений), в том числе в целях:

1) оказания государственных (муниципальных) услуг физическим и юридическим лицам;

2) разработки, закупки и ремонта вооружений, военной и специальной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества в рамках государственного оборонного заказа;

3) закупки товаров в государственный материальный резерв.

Специальное правовое регулирование контракта в сфере государственных и муниципальных закупок обеспечено нормами Закона о контрактной системе, в котором разграничены понятия «контракт» и «государственный и муниципальный контракт». Так, согласно п. 8.1 ч. 1 ст. 3 названного закона контракт – это государственный или муниципальный контракт либо гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен бюджетным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием либо иным юридическим лицом в соответствии с ч.ч. 1, 2.1, 4 и 5 ст. 15 Закона № 44.

Исходя из п. 8 ч. 1 ст. 3 данного закона государственный контракт, муниципальный контракт – гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Таким образом, в современном российском законодательстве нормативно закреплено несколько определений понятий государственного и муниципального контракта<sup>1</sup>.

В соответствии с ст. 34 Закона о контрактной системе контракт имеет ряд существенных особенностей по отношению к гражданско-правовым договорам, заключаемым вне сферы регулирования законодательства о контрактной системе закупок.

1. Контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт, за исключением случаев, в которых в соответствии с настоящим Федеральным законом извещение об осуществлении закупки или приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документация о закупке, заявка, окончательное предложение не предусмотрены.

2. При заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта. Так, при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных Законом № 44. Например, это касается случаев увеличения или уменьшения объемов товаров, поставляемых по контракту, в пределах 10 %.

3. Условия об ответственности сторон контракта имеют особое регулирование:

– в контракт включается обязательное условие об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом;

– в случае просрочки исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе потребовать уплаты неустоек

---

<sup>1</sup> Кошелюк Б. Е. Договор поставки товаров для государственных нужд (по материалам практики ФСИН России): Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 49.

(штрафов, пеней). Пени начисляются за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства. Такая пеня устанавливается контрактом в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы. Штрафы начисляются за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения обязательств, предусмотренных контрактом. Размер штрафа устанавливается контрактом в порядке, определенном Постановлением Правительства РФ от 30 августа 2017 г. № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063»<sup>1</sup>;

– в случае просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом, а также в иных случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, заказчик направляет поставщику (подрядчику, исполнителю) требование об уплате неустоек (штрафов, пеней);

– пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства, и устанавливается контрактом в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от цены контракта

---

<sup>1</sup> *Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 36, ст. 5458.*

(отдельного этапа исполнения контракта), уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом (соответствующим отдельным этапом исполнения контракта) и фактически исполненным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), за исключением случаев, если законодательством Российской Федерации установлен иной порядок начисления пени;

– штрафы начисляются за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, за исключением просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств (в том числе гарантийного обязательства), предусмотренных контрактом. Размер штрафа устанавливается контрактом в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, за исключением случаев, если законодательством Российской Федерации установлен иной порядок начисления штрафов;

– сторона освобождается от уплаты неустойки (штрафа, пени), если докажет, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом, произошло вследствие непреодолимой силы или по вине другой стороны.

4. Допускается заключение контрактов на поставки технических средств реабилитации инвалидов, создание нескольких произведений литературы или искусства, выполнение научно-исследовательских работ либо оказание услуг в сфере образования или услуг по санаторно-курортному лечению и оздоровлению, услуг по организации отдыха детей и их оздоровления, в том числе по предоставлению путевок, с несколькими участниками закупки. При этом право заключения контракта с несколькими участниками закупки устанавливается заказчиком в документации о закупке.

5. Для осуществления заказчиками закупок федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», осуществляющие нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности, разрабатывают и утверждают типовые контракты, типовые условия контрактов, которые размещаются в единой информационной системе и составляют библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов. В случае отсутствия

таких типовых контрактов, типовых условий контрактов соответствующие типовые контракты, типовые условия контрактов могут быть разработаны и утверждены федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок. Порядок разработки типовых контрактов, типовых условий контрактов, а также случаи и условия их применения устанавливаются Правительством Российской Федерации.

6. Если контракт заключается на срок более чем три года и цена контракта составляет более чем сто миллионов рублей, контракт должен включать в себя график исполнения контракта.

7. В контракт включаются обязательные условия:

– о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги, о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом, о порядке и сроках оформления результатов такой приемки, а также о порядке и сроке предоставления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обеспечения гарантийных обязательств;

– об уменьшении суммы, подлежащей уплате заказчиком юридическому лицу или физическому лицу, в том числе зарегистрированному в качестве индивидуального предпринимателя, на размер налогов, сборов и иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, связанных с оплатой контракта, если в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах такие налоги, сборы и иные обязательные платежи подлежат уплате в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации заказчиком.

8. Срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта должен составлять не более тридцати дней с даты подписания заказчиком документа о приемке.

9. В контракт может быть включено условие о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта в соответствии с положениями ч.ч. 8–25 ст. 95 Закона № 44.

10. При заключении контракта заказчик по согласованию с участником закупки, с которым в соответствии с настоящим Федеральным законом заключается контракт, вправе увеличить

количество поставляемого товара на сумму, не превышающую разницы между ценой контракта, предложенной таким участником, и начальной (максимальной) ценой контракта (ценой лота), если это право заказчика предусмотрено документацией о закупке. При этом цена единицы товара не должна превышать цену единицы товара, определяемую как частное от деления цены контракта, указанной в заявке на участие в конкурсе, запросе предложений или предложенной участником аукциона, с которым заключается контракт, на количество товара, указанное в извещении о проведении закупки.

11. Контракт может быть признан судом недействительным, в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, если будет установлена личная заинтересованность руководителя заказчика, члена комиссии по осуществлению закупок, руководителя контрактной службы заказчика, контрактного управляющего в заключении и исполнении контракта. Такая заинтересованность заключается в возможности получения указанными должностными лицами заказчика доходов в виде денег, ценностей, иного имущества, в том числе имущественных прав, или услуг имущественного характера, а также иной выгоды для себя или третьих лиц.

12. В контракт включается обязательное условие о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (если такая форма обеспечения исполнения контракта применяется поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в том числе части этих денежных средств в случае уменьшения размера обеспечения исполнения контракта в соответствии с ч.ч. 7, 7.1 и 7.2 статьи 96 Закона о контрактной системе. При этом срок возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) таких денежных средств не должен превышать тридцать дней с даты исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом.

Таким образом, правовое регулирование контракта в сфере государственных и муниципальных закупок имеет значительный публично-правовой характер, выраженный в специальных нормах Закона о контрактной системе.

---

## ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА СПОСОБОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКОВ (ПОДРЯДЧИКОВ, ИСПОЛНИТЕЛЕЙ)

---

*§ 1. Общая характеристика конкурентных закупок.*

*§ 2. Неконкурентные способы государственных и муниципальных закупок.*

### **§ 1. Общая характеристика конкурентных закупок**

Проведение государственных и муниципальных закупок включает в себя семь стадий:

- 1) планирование закупок;
- 2) определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключение контрактов;
- 4) исполнение контрактов;
- 5) мониторинг закупок;
- 6) аудит в сфере закупок;
- 7) контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов в сфере закупок.

Все указанные стадии регламентируются Законом № 44 и принятыми в соответствии с ним подзаконными нормативными правовыми актами.

С учетом критериев отбора контрагентов среди участников закупок, нами выделяются закупочные процедуры конкурсного (конкурсы и запросы предложений) и аукционного (аукционы и запросы котировок) типа. Такая классификация и групповое рассмотрение процедур закупок обусловлены совокупностью характеристик, по которым определяется победитель: в первом случае – это наиболее высокий рейтинг заявки, сформированный на основе стоимостных и нестоимостных критериев, во втором случае – исключительно предложенная цена.

При проведении конкурентных процедур закупок заказчики обязаны соблюдать ряд общих требований, касающихся

организации закупочного процесса. Во-первых, все участники закупок должны соответствовать требованиям, предусмотренным ст. 31 Закона о контрактной системе. Во-вторых, описание объекта закупки (товара, результатов работ, услуг и др.) необходимо осуществлять исходя из правил, содержащихся в ст. 33 Закона № 44. Кроме того, начальная (максимальная) цена закупки формируется посредством одного из следующих методов:

- 1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- 2) нормативный метод;
- 3) тарифный метод;
- 4) проектно-сметный метод;
- 5) затратный метод.

Современное законодательство о контрактной системе в сфере закупок обязывает преобладающее большинство заказчиков проводить закупки в электронной форме.

Конкурсы отличаются от аукционов по двум основным критериям:

1) критерий определения их победителей (цена – в аукционе; цена и другие критерии – в конкурсе);

2) порядок проведения этих процедур и определения их победителей (пошаговое снижение цены, возможность неоднократного изменения ценового предложения со стороны участников, автоматическое определение победителя – в аукционе; рассмотрение и оценка заявок, вынесение решения о победителе комиссией – в конкурсе).

Открытые аукционы проводятся только в электронной форме (на электронных площадках). При этом победитель аукциона определяется компьютерной системой (автоматически на электронной площадке), а победитель конкурса – человеком (конкурсной комиссией).

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что аукцион является способом определения поставщиков, менее подверженным риску коррупции, чем конкурс. Учитывая это, в соответствии с Законом № 44 Правительство РФ утвердило так называемый аукционный перечень, т. е. перечень продукции, которую заказчики обязаны закупать посредством аукциона. Случаи обязательного проведения электронного аукциона строго обозначены в распоряжении Правительства РФ от 21 марта 2016 г. № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок

которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)».

В настоящее время согласно Распоряжению Правительства Российской Федерации от 12 июля 2018 г. № 1447-р «Об утверждении перечней операторов электронных площадок и специализированных электронных площадок, предусмотренных Федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ, от 18.07.2011 № 223-ФЗ» функционируют электронные площадки следующих операторов:

- 1) Акционерное общество «Агентство по государственному заказу Республики Татарстан»;
- 2) Акционерное общество «Единая электронная торговая площадка»;
- 3) Акционерное общество «Российский аукционный дом»;
- 4) Акционерное общество «ГЭК – Торг»;
- 5) Акционерное общество «Электронные торговые системы»;
- 6) Закрытое акционерное общество «Сбербанк – Автоматизированная система торгов»;
- 7) Общество с ограниченной ответственностью «РТС – тендер»;
- 8) Общество с ограниченной ответственностью «Электронная торговая площадка ГПБ».

Необходимо отметить, что закупки в форме электронного аукциона были первыми в правовой системе РФ, которые проводились с помощью электронных торговых площадок. Исходя из этого, их правовое регулирование наиболее детализировано и адаптировано к современным реалиям.

Запрос котировок является достаточно (в сравнении с аукционом и конкурсом) способом определения поставщиков. Можно сказать, что запрос котировок является упрощенным видом аукциона.

С содержательной точки зрения запрос котировок осуществляется посредством размещения заказчиком извещения на единой информационной системе и подачи участниками закупок своих заявок. Однако, в отличие от аукционов, участники закупок не торгуются на электронных площадках (в «аукционных залах»), участники закупок не вправе менять свое ценовое предложение (имеют право только один раз указать цену своей заявки, в отличие

от аукциона). Единственным критерием определения победителя при запросе котировок является цена (как и на аукционе).

Необходимо отметить, что такие закупочные процедуры, как электронный аукцион и запрос котировок являются наиболее универсальными для большинства товаров, работ и услуг и чаще иных применяются заказчиками на практике. Кроме того, такие закупки имеют наименьшие коррупционные риски, так как основаны на единственной критерии определения победителя – цене. Другие характеристики участника, такие как опыт исполнения государственных и муниципальных контрактов, квалификация персонала и наличие материальных ресурсов используются при проведении конкурсов и запросов предложений в случаях, предусмотренных законом.

## **§ 2. Неконкурентные способы государственных и муниципальных закупок**

Проведение закупок у единственного контрагента является единственным неконкурентным способом государственных и муниципальных закупок. При этом закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) является правом, а не обязанностью заказчика.

При осуществлении закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) заказчик заключает контракт с контрагентом напрямую, т. е. без проведения конкурентных процедур.

Существует ошибочная точка зрения, согласно которой закупка у единственного поставщика<sup>1</sup> – это закупка у такого поставщика, который является единственным (в мире, стране), способным (уполномоченным) поставить запрашиваемую заказчиком продукцию.

Закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) посвящена ст. 93 Закона о контрактной системе. Указанная норма содержит полный перечень случаев, когда

---

<sup>1</sup> По тексту работы мы используем понятие «единственный поставщик» как тождественное понятию «единственный поставщик (подрядчик, исполнитель)» согласно терминологии Закона № 44 в целях упрощения подачи информации.

заказчик вправе не использовать ранее рассмотренные конкурентные процедуры закупок. Необходимо отметить, что реформа законодательства о контрактной системе в сфере закупок предполагала в качестве одно из своих целей – минимизировать случаи закупок у единственного контрагента в угоду принципа обеспечения конкуренции на товарных рынках. Однако в настоящее время ч. 1 ст. 93 Закона № 44 содержит в себе более 50 оснований для «прямых» закупок, в то время как ч. 2 ст. 55 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>1</sup> устанавливала только 35 таких случаев.

Необходимо отметить, что Закон о контрактной системе в сфере закупок обеспечивает различный правовой режим для закупок, осуществляемых у единственного контрагента. В ряде случаев заказчики заключают «прямые» контракты без каких-либо процедурных элементов, в других ситуациях требуется участие контрольного органа в сфере закупок, внесение информации о контракте в ЕИС и др.

Первый случай – это закупка у единственного контрагента в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе: осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей. При этом годовой объем закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не должен превышать два миллиона рублей или не должен превышать десять процентов совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более чем пятьдесят миллионов рублей. Указанные ограничения годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, не применяются в отношении закупок, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений. На заказчиков, осуществляющих деятельность на территории иностранного государства, при осуществлении закупок в соответствии с настоящим пунктом не распространяются ограничения в части установления цены контракта, не превышающей шестисот тысяч рублей. В отношении федерального органа исполнительной власти,

---

<sup>1</sup> *Рос. газета.* 2005. № 163.

осуществляющего закупки для обеспечения федеральных нужд государственных органов, образованных для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, расчет указанных ограничений годового объема закупок, которые заказчик вправе осуществить на основании настоящего пункта, производится отдельно для такого федерального органа исполнительной власти и каждого такого государственного орган.

Ко второй группе оснований относится, например, осуществление закупок товаров, работ, услуг при необходимости оказания медицинской помощи в неотложной или экстренной форме либо вследствие аварии, обстоятельств непреодолимой силы, для предупреждения (при введении режима повышенной готовности функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций) и (или) ликвидации чрезвычайной ситуации, для оказания гуманитарной помощи. При этом заказчик вправе осуществить закупку товара, работы, услуги в количестве, объеме, которые необходимы для оказания такой медицинской помощи либо вследствие таких аварии, обстоятельств непреодолимой силы, для предупреждения и (или) ликвидации чрезвычайной ситуации, для оказания гуманитарной помощи, если применение конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), требующих затрат времени, нецелесообразно (п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона № 44).

Наиболее часто заказчики в ходе ведения своей хозяйственной деятельности обращаются к п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе. В связи с необходимостью оперативно обеспечить свои нужды нередко заказчики искусственно разделяют предмет контракта на несколько сделок, которые вписывались бы в предусмотренный ценовой лимит согласно закону.

Несмотря на то, что приводимые ниже примеры из практики сформированы в условиях, когда предельный размер сделки на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44 составлял сто тысяч рублей и триста тысяч рублей соответственно, данные ситуации актуальны и на сегодняшний день. Так, в административной и судебной правоприменительной практике заключение таких контрактов в сжатый временной промежуток, а также со схожим предметом сделки рассматривается как нарушение требований Федерального

закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup> (далее – Закон о защите конкуренции) и Закона о контрактной системе и именуется как «искусственное дробление закупок».

Так, Красноярское УФАС России, приняв во внимание тождественность предмета договоров, временной интервал, в течение которого были заключены контракты, в своем решении от 8 мая 2015 г. по делу № 90-16-15 указало на наличие факта дробления закупок в целях их заключения с единственным поставщиком, что было осуществлено в целях избежания проведения конкурентных процедур закупок и не соответствует целям установления законодателем возможности осуществления закупок без проведения таких процедур.

Арбитражный суд Уральского округа в постановлении от 26 августа 2016 г. по делу № А34-6943/2015 установил: «...суды обоснованно пришли к выводу, что договоры поставки от 20.07.2015 № 31 и от 20.07.2015 № 32 направлены на достижение единой хозяйственной цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – одноименные товары, в связи с чем фактически образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную двумя самостоятельными договорами-документами.

Арбитражный суд Республики Тыва в решении от 6 сентября 2016 г. по делу № А69-2167/2016 указал, что проанализировав содержание муниципальных контрактов от 08.06.2015 №№ 44/2015, 45/2015, 46/2015, заключенных между ОАО СибНИИ градостроительства и Администрацией муниципального района Сут-Хольский кожуун Республики Тыва, суд приходит к выводу о том, что дробление сторонами общего объема работ, подлежащих в выполнении и определение цены каждого договора в пределах, не превышающих ста тысяч рублей (94 000 руб., 90 000 руб., и 85 000 руб.), свидетельствует о намерении сторон уйти от соблюдения процедуры торгов.

Кроме того, фактически данные муниципальные контракты образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную шестью самостоятельными муниципальными контрактами для формального соблюдения указанного выше ограничения, предусмотренного специальным законом, с целью

---

<sup>1</sup> Рос. газета. 2006. № 162.

уйти от соблюдения процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе. Таким образом, на момент подписания муниципальных контрактов у ответчика имелась необходимость в выполнении работ на сумму 538 000 рублей, что превышает предельно допустимый размер стоимости работ, при размещении которого его стороны вправе заключить гражданско-правовой договор без проведения процедур, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 26 мая 2016 г. по делу № А32-38440/2015 установил, что факт заключения контрактов в непродолжительный промежуток времени (июнь – июль 2015 года) свидетельствует об их направленности на достижение единого результата, заключающегося в осуществлении капитального ремонта объекта.

Арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в постановлении от 1 ноября 2016 г. по делу № А19-19943/2015 указал: «Суды обоснованно пришли к выводу, что контракты №№ 11, 12, 13, 14 от 05.12.2014 направлены на достижение единой хозяйственной цели, приобретателем по ним является одно и то же лицо, имеющее единый интерес, предметом – одноименные товары, в связи с чем, фактически образуют единую сделку, искусственно раздробленную и оформленную четырьмя самостоятельными договорами-документами».

Первый арбитражный апелляционный суд в постановлении от 22 января 2018 г. по делу № А38-7831/2017 подтвердил, что Искусственное «дробление» единой закупки на множество закупок до 100 000 рублей каждая в целях избежания публичных процедур не соответствует целям введения такой возможности заключения контракта без проведения конкурентных процедур.

Необходимо отметить, что правоприменительной практикой выработан подход, согласно которому каких-либо дополнительных ограничений для осуществления закупок идентичных товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), кроме прямо установленных п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе (по своей правовой природе данное основание идентично тому, что установлено п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе), не предусматривает (например, Решение Владимирского областного суда от 2 марта 2018 г. № 11-39/2018,

Решение Ставропольского краевого суда от 23 мая 2018 г. по делу № 7-339/2018).

Кроме того, ФАС России в своих письмах от 25 апреля 2017 г. № РП/27902/17 и от 14 ноября 2019 г. № ИА/100041/19 неоднократно указывала на то обстоятельство, что ранее Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов) был установлен запрет на приобретение одноименных товаров, работ, услуг в рамках одной номенклатурной группы при осуществлении закупок у единственного поставщика на основании п.п. 14, 14.1 ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов.

При этом Закон о размещении заказов утратил силу в соответствии со ст. 113 Закона о контрактной системе с 1 января 2014 г.

Более того, при осуществлении закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании п.п. 4, 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, в том числе на приобретение одноименных товаров, работ, услуг, Закон о контрактной системе не содержит иных ограничений.

С учетом изложенного, по мнению ФАС России, само по себе неоднократное приобретение одноименных товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с соблюдением требований, установленных п.п. 4, 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, не является нарушением требований Закона о контрактной системе (например, заключение трех договоров от 25.10.2019 на поставку бумаги формата А4 с единственным поставщиком на сумму 290 000 рублей каждый), если такие действия не являются результатом антиконкурентного соглашения (ст. 16 Закона о защите конкуренции).

Аналогичная позиция изложена в Решениях Смоленского областного суда от 18.06.2017 по делу № 21-236/2017, Верховного суда Республики Алтай от 05.06.2014 по делу № 21-35/2014.

Другая распространенная проблема закупок у единственного контрагента на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе связана с введением в закупочную практику так называемых «электронных магазинов». Ряд субъектов Российской Федерации, а также муниципалитетов ввели на своей территории

обязательность осуществления закупок по указанному основанию через систему электронного взаимодействия, которая на практике представляет собой некий упрощенный аналог электронной конкурентной закупки. В этой связи необходимо учитывать ряд юридических моментов. Так, главой 3 Закона № 44 регламентирован порядок осуществления закупок.

В частности, Закон о контрактной системе подразделяет способы определения поставщика (подрядчика, исполнителя) на конкурентные – конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений) и неконкурентный – закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч.ч. 1 и 2 ст. 24 Закона № 44).

В соответствии с ч. 5 ст. 24 Закона о контрактной системе заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями Закона о контрактной системе. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Перечень случаев для осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) установлен ч. 1 ст. 93 Закона № 44 и является исчерпывающим.

Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании ст. 93 Закона № 44 носит исключительный характер. Данная норма применяется в случаях отсутствия конкурентного рынка, невозможности либо нецелесообразности применения конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) для удовлетворения нужд заказчика (данная позиция изложена в письме Министерства финансов Российской Федерации от 17 марта 2020 г. № 24-01-08/19960).

При закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) процедура выбора победителя не проводится, и заказчик направляет предложение заключить контракт определенному лицу, который соответствует требованиям закона к участникам закупки. Поскольку данный способ является

неконкурентным (данная позиция подтверждается также письмом Министерства экономического развития Российской Федерации от 06 ноября 2015 г. № Д28и-3246), он применяется в ограниченных законом случаях и при соблюдении определенных условий: в случае признания конкурентных процедур несостоявшимися, ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, закупки в сфере спорта, культуры, на сумму, не превышающую шестисот тысяч рублей и др. (ст. 93 Закона о контрактной системе).

Также стоит отметить, что Законом № 44 не предусмотрено обжалование закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что расширение перечня закупок у единственного контрагента является общей тенденцией в правовом регулировании государственных и муниципальных закупок. В то же время, правоприменительная практика рассматривает вопросы выбора таких способов весьма неоднозначно.

---

### **ГЛАВА III. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК**

---

*§ 1. Правовой статус субъектов и содержание контрольно-надзорной деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок.*

*§ 2. Юридическая ответственность за нарушение нормативных правовых актов в сфере государственных и муниципальных закупок.*

#### **§ 1. Правовой статус субъектов и содержание контрольно-надзорной деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок**

Публичные закупки выступают не только составным элементом публичной финансовой деятельности, но и важнейшим условием ее осуществления.

Государственный (муниципальный) контроль в сфере закупок, являясь прямым методом государственно-властного воздействия,

обеспечен возможностью непосредственного применения мер принуждения, что предопределяет его ведущую роль среди средств обеспечения предупреждения, выявления и фиксации отклонений и ошибок в деятельности государственных заказчиков и их должностных лиц. Наличие должным образом организованного государственного (муниципального) контроля является необходимым условием эффективного функционирования системы государственных закупок.

Вопросам контроля в сфере закупок посвящена глава 5 Закона № 44. Многие специалисты в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд обращают внимание на ее несовершенство. Следствием этого является сложность в понимании правовой природы контроля в сфере закупок. В то же время, именно контроль является важнейшим средством достижения поставленных целей, тем инструментом, который обеспечивает не только целевое, но и эффективное использование бюджетных средств.

В соответствии с положениями Федерального закона № 44 контрольные правоотношения складываются между органами и субъектами контроля.

Круг органов контроля весьма широк. Контрольные полномочия осуществляют:

- Федеральная антимонопольная служба России (ФАС России), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные органы местного самоуправления муниципального района, городского округа;

- Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

- субъекты, имеющие статус органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в соответствии с нормами Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Важно, что термин «финансовый контроль» используется только в отношении последних двух категорий субъектов.

Федеральное казначейство, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами проверяют:

– соответствие содержащейся в планах закупок информации об объеме финансового обеспечения, утвержденной и доведенной до сведения заказчика информации об объеме финансового обеспечения;

– соответствие информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;

б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;

г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

Разграничение полномочий между указанными субъектами строится с учетом формы государственного устройства Российской Федерации, а также правового регулирования контрактной системы закупок на всех уровнях публичной государственной и муниципальной власти.

Федеральное казначейство проводит контроль в отношении закупок, осуществляемых в целях удовлетворения федеральных нужд, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований – соответственно, региональных и местных нужд.

Федеральный закон № 44 регламентирует возможность заключения соглашений Федеральным казначейством с органами управления государственными внебюджетными фондами, высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, исполнительными органами местного самоуправления, в соответствии с которыми контрольные полномочия субъектов РФ, муниципальных образований, органов управления государственных внебюджетных фондов передаются Федеральному казначейству. Главным условием заключения данных соглашений

служит обязательное условие, чтобы проверяемые лица имели лицевые счета в Федеральном казначействе.

Субъекты, имеющие статус органов государственного (муниципального) контроля по Бюджетному кодексу Российской Федерации, проверяют:

- выполнение требований по обоснованию закупок и обоснованности закупок;

- выполнение правил нормирования при осуществлении публичных закупок;

- обоснованность начальной (максимальной) цены контракта, включенной в план-график цены контракта, который заключается с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);

- выполнение заказчиком законодательно установленных требований в части применения мер ответственности и осуществления иных мер при нарушении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий государственного (муниципального) контракта;

- соответствие поставленного товара, результатов выполненных работ, оказанных услуг условиям подписанного соглашения;

- своевременность, полноту и достоверность отражения проведенных финансовых операций в документах учета и отчетности;

- соответствие использования поставленных по контракту предметов целям закупки.

Обратим внимание еще на одну особенность главы 5 Закона № 44 в части определения круга лиц, уполномоченных осуществлять контроль в сфере закупок. Содержательно данные нормативные предписания имеют недостаточно четкие формулировки, наличие которых способно порождать значительное количество вопросов. Например, возникает вопрос: а каково соотношение между первой и второй категорией субъектов, осуществляющих финансовый контроль в сфере закупок?

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации органами внутреннего государственного (муниципального) контроля выступают Федеральное казначейство (в связи с передачей полномочий Федеральной службы финансово-бюджетного надзора), органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Являясь участниками правоотношений в сфере публичных закупок, они призваны осуществлять финансовый контроль, направленный на установление:

– законности составления и исполнения бюджетов публично-правовых образований по статьям расходов, связанных с осуществлением закупок;

– достоверности учета и отчетности по данным расходам.

Из сказанного следует, что органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля призваны осуществлять контроль соблюдения норм не только законодательства о контрактной системе в сфере закупок, но и бюджетного законодательства.

Положительным является тот факт, что контрольная деятельность органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля с точки зрения действующего законодательства и сложившейся практики не остается без внимания.

Анализ результатов контрольной деятельности органов государственного (муниципального) финансового контроля, являющихся органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), в сфере публичных закупок проводит Федеральное казначейство. В этой связи обратим внимание на тот факт, что зачастую остаются непонятными юридические последствия выявления случаев ненадлежащего исполнения контрольных полномочий органами финансового контроля.

Федеральное казначейство выступает в двух ипостасях – и как орган внешнего, и как орган внутреннего финансового контроля.

ФАС России, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченные органы местного самоуправления муниципального района, городского округа также осуществляют контроль в сфере закупок. Разграничение полномочий между этими субъектами также строится в зависимости от целевой категории публичных закупок, которые могут быть направлены на удовлетворение федеральных, региональных и местных нужд.

Контролю также подлежит деятельность заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов,

уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок.

Предметом контроля, осуществляемого ФАС России, органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченными органами местного самоуправления муниципального района, городского округа, являются вопросы соблюдения положений законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, а также подзаконных нормативных правовых актов, принятых соответствующими компетентными органами в установленных законом случаях.

К компетенции ФАС России отнесено рассмотрение жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки.

При этом необходимо учитывать, что:

1. Федеральным законом № 44 предусмотрены сроки подачи жалоб. Их истечение влечет за собой наступление определенных юридических последствий. Например, жалоба на положения документации о закупке должна быть подана до окончания срока подачи заявок. Если срок подачи заявок истек, круг лиц, имеющих право обратиться в ФАС России, сокращается – жалобу может подать только лицо, направившее заявку.

2. Жалобы на рассмотрение вторых частей заявок рассматриваются федеральным органом исполнительной власти только при условии, что контракт еще не заключен. Если государственный (муниципальный) контракт подписан, действия, бездействие заказчика при рассмотрении вторых частей заявок могут быть обжалованы только в судебном порядке.

3. Результаты оценки заявок участников закупки по таким критериям, как:

1) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;

2) квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и

деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» могут быть обжалованы исключительно в судебном порядке.

4. К компетенции ФАС России не относится юридическая оценка действий исполнителя, которые нарушают условия заключенного государственного (муниципального) контракта<sup>1</sup>.

Федеральная антимонопольная служба России, равно как и Федеральное казначейство, может быть отнесена к особой категории органов контроля, обладающих исключительными контрольными полномочиями. Например, только ФАС России вправе:

– проводить внеплановые проверки в отношении субъектов контроля – органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных органов местного самоуправления муниципального района, городского округа;

– контролировать деятельность операторов электронных площадок;

– проверяет соблюдение требований к энергетической эффективности закупаемых и поставляемых товаров, работ, услуг.

Статья 100 Федерального закона № 44 предусматривает механизм осуществления ведомственного контроля в сфере публичных закупок. Солидарны с позицией тех ученых, которые считают, что данный контроль имеет финансово-правовую природу, то есть является государственным внутренним финансовым контролем<sup>2</sup>.

Государственным органам, органам местного самоуправления, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», органам управления государственными внебюджетными фондами вменяется обязанность осуществлять ведомственный контроль соблюдения законодательства о

---

<sup>1</sup> *Обзор* практики рассмотрения обращений о включении сведений в реестр недобросовестных поставщиков по Закону № 44-ФЗ, предусмотренный Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ (I квартал 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> *Контроль* в финансово-бюджетной сфере: Научно-практическое пособие / И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина, Н. Е. Абрамова и др.; отв. ред. И. И. Кучеров, Н. А. Поветкина. М.: ИЗиСП; КОНТРАКТ, 2016.

контрактной системе в сфере закупок, иных нормативных правовых актов в отношении подведомственных им заказчиков.

Порядок проведения ведомственного контроля устанавливается Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Законодательством о контрактной системе установлено, что ведомственный контроль, осуществляемый государственными органами, корпорациями «Росатом» и «Роскосмос», органами управления государственными внебюджетными фондами, должен проводиться в соответствии с утвержденными регламентами квалифицированными лицами – сотрудниками, имеющими высшее образование или дополнительное образование в сфере закупок.

Это логично и вполне объяснимо. В сфере публичных закупок не может и не должно быть малозначительных вопросов. Неукоснительное соблюдение требований нормирования, обоснованности, правильности расчета начальной (максимальной) цены контракта, как и многие другие, затрагивают финансовые интересы как публично-правовых образований, так и каждого налогоплательщика. Это объясняется тем, что закупки на всех уровнях государственной и муниципальной публичной власти осуществляются за счет денежных средств, находящихся в распоряжении органов государственной власти и местного самоуправления.

Статья 101 Федерального закона № 44 обязывает заказчика осуществлять контроль исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий подписанного государственного (муниципального) контракта.

С точки зрения содержания контроль заказчика условно можно разделить на две категории:

– общий, выражающийся в том, что все заказчики обязаны контролировать действия (бездействие) своих контрагентов, имеющих статус поставщиков, подрядчиков, исполнителей по государственным (муниципальным) контрактам;

– специальный, предусматривающий, что обязанность контрольного характера возлагается только на тех заказчиков, которые ранее в извещении об осуществлении закупки установили требование привлекать к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства,

социально ориентированных некоммерческих организаций.

При решении вопроса о юридической природе контроля заказчика необходимо учитывать следующее.

1. В роли заказчика по государственному (муниципальному) контракту могут выступать государственные (муниципальные) заказчики, бюджетные учреждения, государственные (муниципальные) унитарные предприятия. Таким образом, все субъекты являются публично значимыми, то есть они либо действуют от имени публично-правовых образований, либо образованы публично-правовыми образованиями.

2. В отличие от стороны любого гражданско-правового договора, заказчик как сторона государственного (муниципального) контракта законодательно обязан осуществлять контроль действий (бездействия) своего контрагента. Контроль является публично-правовой обязанностью, от выполнения которой заказчик не может отказаться.

3. Закупки осуществляются в целях удовлетворения государственных (муниципальных) нужд за счет денежных средств, являющихся составной частью централизованных денежных фондов.

4. Заказчик осуществляет закупки, контроль в отношении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в целях достижения целей правового регулирования контрактной системы в сфере закупок.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что контроль, осуществляемый заказчиком, имеет явно выраженную финансово-правовую природу. Указанное обстоятельство позволяет гармонично сочетать как элементы государственного, так и внутрихозяйственного финансового контроля, позволяет проверять работу всех участников контрактной системы в сфере публичных закупок.

Федеральный закон № 44 также регламентирует проведение общественного контроля в сфере публичных закупок.

Анализ положений закона позволяет выделить две разновидности общественного контроля: обязательный и инициативный.

В основе обязательного общественного контроля лежит законодательно закрепленная обязанность заказчиков проводить в установленных случаях обязательное общественное обсуждение

закупок, по итогам которых, в частности, могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики, документацию о закупках. Показательно, что в публичных слушаниях могут принять участие не только физические и юридические лица, общественные объединения, но и органы государственной власти и местного самоуправления.

Инициативный общественный контроль проводится по инициативе граждан, общественных объединений, объединений юридических лиц. Субъекты инициативного общественного контроля имеют право разрабатывать предложения по совершенствованию законодательства о контрактной системе в сфере закупок, осуществлять независимый мониторинг закупок, давать независимую оценку эффективности закупок, инициировать проведение контрольных мероприятий уполномоченными органами контроля.

Общественный контроль главным образом нацелен на обеспечение целевого, эффективного использования бюджетных средств. Одной из его отличительных особенностей является то, что он не имеет властного характера, подкрепляется исключительно силой общественного мнения, что в сложившихся современных условиях имеет возрастающее значение.

Проверяя работу заказчика, органы контроля осуществляют одновременно опосредованный контроль в отношении поставщиков, подрядчиков, исполнителей по государственному (муниципальному) контракту. Они не только анализируют соблюдение заказчиком требований законодательства о контрактной системе в сфере публичных закупок, бюджетного законодательства, но и деятельность заказчика в части осуществления им контроля противоположной стороны государственного (муниципального) контракта. В данном случае речь идет о применении мер ответственности за нарушение условий контракта.

Нормы, регламентирующие проведение контрольных мероприятий в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд, образуют институт финансового контроля. Данное положение позволяет заключить, что контроль в сфере публичных закупок имеет финансово-правовую природу.

Институт контроля в сфере закупок можно определить как

совокупность финансово-правовых норм, которые регламентируют деятельность субъектов финансового права, направленную на проверку соблюдения требований бюджетного законодательства, законодательства о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, принятых на их основе иных нормативных правовых актов.

С точки зрения системного подхода контроль в сфере публичных закупок представляет собой систему, которая включает в себя такие значимые элементы, как: цели контроля, органы контроля, субъекты контроля, объекты контроля, механизм осуществления контроля, результаты контроля.

Обратим внимание на то, что в настоящее время схема контроля в сфере закупок может быть охарактеризована как достаточно сложная и в определенной степени противоречивая.

С точки зрения субъектного состава контроль в сфере закупок может быть сгруппирован на:

- государственный;
- муниципальный;
- внутрихозяйственный;
- общественный.

Данная классификация имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

Опыт осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд убедительно доказывает, что финансовый контроль будет эффективным только в том случае, когда:

- законодательство о контрактной системе в сфере закупок станет наиболее простым и понятным;
- все субъекты контроля будут тесно взаимодействовать между собой.

Таким образом, совершенствование государственного контроля в сфере закупок является не целью, а прежде всего средством на пути обеспечения должного уровня законности, противодействия коррупционным проявлениям в контрактной системе. Не следует ограничиваться исключительно рамками государственного контроля в сфере закупок, необходимо прорабатывать вопросы совершенствования общественного, ведомственного контроля, контроля, осуществляемого заказчиком, разрабатывать альтернативные механизмы выявления, фиксации,

предотвращения отклонений и ошибок в деятельности государственных заказчиков.

Согласно ст. 129 Конституции РФ и ст.ст. 1 и 21 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации»<sup>1</sup>, прокурорский надзор представляет собой деятельность органов и организаций прокуратуры, осуществляющих от имени Российской Федерации наблюдение за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на ее территории.

Современный прокурорский надзор, хотя и утратил черты высшего государственного надзора, в целом сохранил свою самостоятельность. Это позволяет считать его отдельным правовым явлением, отличающимся от иных видов и форм контроля.

В настоящее время это единственный вид государственной проверочной деятельности, дающий правовую оценку соблюдению и исполнению публичного контрактного процесса максимально возможным кругом поднадзорных субъектов, охватывающим практически все органы государственной и муниципальной власти<sup>2</sup>.

Прокурорский надзор остается самостоятельным правовым явлением, обладающим собственным назначением, принципами и формами деятельности, не позволяющими рассматривать его в качестве обычного или специального вида контроля.

Основное содержание прокурорского надзора образует законность как результат прокурорской деятельности, выражающийся в правомерном состоянии поднадзорной среды, которое заключается в обеспечении надлежащего исполнения (соблюдения) поднадзорными субъектами требований Конституции РФ и законов, действующих на территории России, а также соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина<sup>3</sup>. В этой связи содержание законности в сфере публичных закупок выражается в обеспечении силами прокурорского надзора исполнения органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и должностными лицами требований действующих законов, регулирующих осуществление

---

<sup>1</sup> <http://pravo.gov.ru>.

<sup>2</sup> Воронин О. В. Теоретические основы современной прокурорской деятельности. Томск : НТЛ, 2013. 164 с. С. 59.

<sup>3</sup> Там же.

публичных закупок, а также соблюдения прав и свобод лиц, вовлеченных в публичную закупочную деятельность, в том числе индивидуальных предпринимателей.

В свою очередь, содержание контроля, помимо наблюдения за исполнением нормативных требований, включает в себя также соблюдение регламентов и процедур. Они едва ли поддаются юридической оценке, так как одновременно служат формой не только проверки, но и управления, предполагающего вмешательство в оперативно-хозяйственную деятельность контролируемых лиц. Следствием является расширение сферы контроля, в которую вовлекаются новые субъекты, появляются разнообразные процедуры и формы проверочной деятельности. Как правило, это приводит к появлению нескольких видов контроля. Некоторые из них, прежде всего те, которые направлены на правовую оценку надлежащего исполнения обязанностей, обладают определенным внешним сходством с прокурорским надзором (схожесть отдельных целей, принципов деятельности и методов осуществления). В то же время, такая контрольная деятельность носит децентрализованный, фрагментарный характер, в отличие от прокурорского надзора, который охватывает весь спектр деятельности поднадзорного субъекта и осуществляется единственным субъектом – прокуратурой.

Закон о контрактной системе в числе субъектов контроля закупочной деятельности не содержит упоминания об органах прокуратуры. В частности, п. 13 ч. 1. ст. 3 рассматриваемого нормативного правового акта, раскрывая понятие «контрольный орган в сфере закупок», ограничивает его федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления районов и органами местного самоуправления городского округа, уполномоченными на осуществление контроля в сфере закупок, а также контрольными органами в сфере государственного оборонного заказа. С одной стороны, отсутствие указания в документе органов прокуратуры служит косвенным подтверждением ее самостоятельности и несопоставимости в этом контексте с указанными органами и субъектами контроля. С другой стороны, это должно расцениваться как существенное упущение правового регулирования и охраны публичной закупочной деятельности.

Безусловное преимущество прокурорского надзора по сравнению с общим контролем заключается в едином охвате деятельности практически всех указанных лиц. Это позволяет проводить последовательную единую надзорную политику в отношении различных субъектов контроля публичной закупочной деятельности, а также эффективно осуществлять надзор за исполнением ими соответствующих законов.

К целям общественного контроля ч. 2 ст. 102 Закона о контрактной системе относит:

- реализацию принципов контрактной системы в сфере закупок;
- содействие развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок;
- предупреждение, выявление нарушений требований законодательства;
- информирование заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

Прокурорский надзор, характеризующийся самостоятельностью, оперативностью, компетентностью, способен обеспечить наряду с законностью публичной закупочной деятельности также надлежащее соблюдение прав и свобод участников публичных закупок. Кроме того, прокурорский надзор фактически представляет собой основную альтернативу судебному контролю: решения и акты, вынесенные прокурором, обеспечены существенным государственным принуждением и не могут (не должны) служить предметом оспаривания и обжалования в ином, в том числе судебном, порядке.

Подводя итог можно сделать вывод о том, что в настоящий момент в сфере публичной закупочной деятельности сложилась система публичного контроля, включающая в себя общий, ведомственный, общественный, судебный контроль, а также контроль заказчика. Основным предметом указанных видов контроля выступает наблюдение за соблюдением законодательства РФ и иных нормативно-правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Соблюдением прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей как участников контрактного процесса в большей степени занимаются органы прокуратуры, суды и уполномоченные по правам предпринимателей.

Прокурорский надзор за соблюдением прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов представляет собой самую действенную форму проверочной и обеспечительной деятельности. Это объясняется тем, что только органы прокуратуры обеспечивают правовое положение индивидуальных предпринимателей в сфере реализации государственных и муниципальных контрактов, осуществляя прокурорский надзор за деятельностью большинства субъектов контроля, способствуя при этом реализации единой проверочной политики в данной области, объединяя в единую систему контроля субъектов, прямо не охваченных прокурорским надзором.

## **§ 2. Юридическая ответственность за нарушение нормативных правовых актов в сфере государственных и муниципальных закупок**

В современных условиях динамичного развития законодательства, при проведении проверки соблюдения законодательства в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, реализации принципа законности применительно к рассматриваемой деятельности, необходимо неукоснительно руководствоваться Законом № 44.

Система государственных и муниципальных закупок является специфической сферой общественных отношений, от развития которой напрямую зависит реализация важнейших целей и задач, стоящих в настоящее время перед Российской Федерацией, а также эффективность государственного регулирования экономической деятельностью. Специфической целевой направленностью складывающихся в данной сфере общественных отношений является необходимость удовлетворения потребностей как государства, так и отдельно взятого муниципального образования. Значимость государственных и муниципальных закупок обоснована в распоряжении Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»: «Необходимо сформировать в Российской Федерации комплексную федеральную контрактную систему, включающую не только стадию размещения заказа, но и стадию планирования и

контроля за исполнением контрактов».

Нарушение действующего законодательства в области рассматриваемых общественных отношений влечет наступление административной или уголовной ответственности.

Правовые реформы в сфере позитивного правового регулирования отношений при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд повлекли за собой активное развитие административно-деликтного законодательства в области административной ответственности за правонарушения в рассматриваемой сфере.

Поводами для возбуждения дел об административных правонарушениях служат результаты плановых и внеплановых проверок, в том числе проводимых в ходе рассмотрения жалоб, а также поступление информации, содержащей признаки административных правонарушений в сфере закупок, от муниципальных контрольных органов в региональный контрольный орган, органов ведомственного контроля в сфере закупок, органов аудита, органов прокуратуры.

КоАП РФ на сегодняшний день содержит группу составов правонарушений, описывающих признаки административных правонарушений, совершаемых при осуществлении закупок, которые в зависимости от объекта можно объединить в единую систему по следующим основаниям:

– по объекту:

1) составы, определяющие признаки административных правонарушений, нарушающих порядок осуществления самих стадий процедуры закупок (к ним относятся составы административных правонарушений, предусмотренные ст.ст. 7.29, 7.30, 7.32.1, ч. 11 ст. 9.16 КоАП РФ);

2) составы, определяющие признаки административных правонарушений, нарушающих порядок осуществления действий, законодательно предусмотренных при осуществлении каждой стадии (ст.ст. 7.29.1, 7.29.2, 7.29.3, 7.31, 7.31.1, 7.32, 7.32.1);

– по субъекту:

1) составы с общим субъектом правонарушений (к ним относятся составы административных правонарушений, предусмотренные ст.ст. 7.32, 7.31, 14.55 КоАП РФ);

2) составы со специальным субъектом правонарушений (среди них можно обозначить составы административных

правонарушений, предусмотренные ст.ст. 7.32.1, 7.29.1, 7.30, 7.29.1, 7.29 КоАП РФ).

Наиболее объемная группа правонарушений, связанных с осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд, предусмотрена главой 7 КоАП РФ.

Из названия главы 7 следует, что законодатель относит административные правонарушения в сфере закупок, предусмотренные ст.ст. 7.29–7.32.1 КоАП РФ, к группе правонарушений в области охраны права собственности. Выяснить, насколько такое положение является оправданным, поможет ответ на вопрос об определении категории «права собственности» и «процедуры закупки и ее стадий».

Законодательством дается четкое определение содержания права собственности, однако самого определения понятия «права собственности» нормативно не закреплено.

Понятие «права собственности» включает совершение любых действий в отношении принадлежащего ему имущества, не противоречащих закону и иным правовым актам и не нарушающих права и охраняемые законом интересы других лиц (ч. 2 ст. 209 ГК РФ). В то же время, вопрос о совершении действий в отношении собственности при осуществлении закупок, на наш взгляд, является дискуссионным.

Анализ понятия «процедуры закупки и их стадии» существенно осложнен тем обстоятельством, что в российском законодательстве не содержится легальной дефиниции категории «административные процедуры закупок», тогда как научная литература содержит множество различных вариантов определения данного понятия. В качестве примера приведем одну из дефиниций, сформулированную Т. А. Халиуллиным. Он выработал представление о процедуре закупок как о системе последовательных юридически значимых операций и действий, обеспечивающих соответствие принимаемых в процессе государственных закупок решений установленным требованиям<sup>1</sup>.

При этом указал, что закупка состоит из двух последовательно

---

<sup>1</sup> *Халиуллин Т. А.* Процедуры принятия управленческих решений при конкурсном размещении государственного заказа на поставку продукции для государственных нужд: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2011. 24 с.

связанных этапов: размещение заказа и заключение контракта. Кроме названных этапов, значительную роль в федеральной контрактной системе играют стадии планирования, прогнозирования государственных и муниципальных нужд, исполнения контрактов и др.

Законодательного закрепления процессуальной регламентации следующих стадий административной процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд на сегодняшний момент не существует. В то же время, в научной литературе выделяют следующую структуру стадий закупок:

- 1) планирование закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключение и исполнение контрактов<sup>1</sup>.

Непосредственно размещение заказа включает совершение действий по принятию решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В названии главы 7 КоАП РФ отражено лишь нарушение в области права собственности, однако административные правонарушения, состоящие в несоблюдении порядка осуществления действий, входящих в процедуры закупок, могут быть совершены в т. ч. не только в области права собственности.

Из сказанного следует, что в качестве родового объекта административных правонарушений, совершаемых при размещении заказа, законодателем названы общественные отношения, возникающие в праве собственности. В то же время, видовым объектом данных правонарушений выступает установленный порядок проведения процедур закупок, в частности порядок определения поставщика и способа закупки (ст. 7.29 КоАП РФ). Следовательно, существует несоответствие между родовым объектом и видовым объектом рассматриваемых правонарушений<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Фамиева К. И.* Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013. 24 с.

<sup>2</sup> *Понятия* «родовой объект административного правонарушения» и «видовой объект административного правонарушения» в науке административного права однозначно не определены:

– родовой объект административного правонарушения – сфера общественных отношений, взятых под охрану группой взаимосвязанных правовых норм, объединенных в рамках одной главы Особенной части КоАП

Также на наш взгляд существует прямое несоответствие между формой (названием главы 7 КоАП РФ – «Административные правонарушения в области права собственности») и содержанием (составами правонарушений, включенными в эту главу КоАП РФ).

По нашему мнению, содержание главы 7 КоАП РФ необходимо привести в соответствие с системой содержащихся в ней составов административных правонарушений, т.к. оно не отражает всего многообразия закрепленных статьями данной главы составов административных правонарушений.

Для этого целесообразно выделить из содержания гл. 7 КоАП РФ в отдельную главу административные правонарушения, совершаемые при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона № 44 установлен принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок. В обязанности государственных органов, органов управления государственных внебюджетных фондов, муниципальных органов, казенных учреждений, иных юридических лиц входит необходимость обеспечивать достижение заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Это осуществляется в рамках реализации планирования и осуществления закупок, при этом должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и нормативными правовыми актами.

Привлечение к административной ответственности за административные правонарушения, совершаемые при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, осуществляется исключительно в отношении специальных субъектов – должностных лиц.

---

РФ;

– видовой объект административного правонарушения – часть родового объекта, группа общественных отношений, охраняемая нормами административно-деликтного законодательства от административных правонарушений.

Статьей 2.4 КоАП РФ установлена административная ответственность должностного лица в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей. К числу указанных должностных лиц относятся лица, осуществляющие функции члена комиссии по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы, совершившие административные правонарушения, предусмотренные ст.ст. 7.29–7.32, ч. 7, 7.1 ст. 19.5, ст. 19.7.2 КоАП РФ.

Учитывая порядок осуществления контроля в сфере осуществления закупок, объект и субъект административной ответственности (только должностные лица), можно дать следующее определение административной ответственности за правонарушения, предусмотренные ст.ст. 7.29–7.31 КоАП РФ:

Административная ответственность за правонарушения, совершаемые при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд (ст.ст. 7.29–7.31 КоАП РФ) – вид государственного принуждения, реализуемого в установленной законом процессуальной форме судьями арбитражных судов и должностными лицами Министерства экономического развития Российской Федерации, Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по оборонному заказу и выражающегося в применении к должностным лицам административных штрафов за нарушение ими правил и норм, регулирующих порядок осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в целях государственного осуждения противоправной деятельности, защиты прав и законных интересов участников процедур закупок, предупреждения совершения новых административных правонарушений.

В соответствии со ст. 1.2 КоАП РФ применение административной ответственности за совершение правонарушений, требований законодательства, предусматривающего порядок осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, направлено на выполнение задач по защите прав и законных интересов физических и юридических лиц, государства и муниципальных образований, а также предупреждение административных

правонарушений. В этой связи представляется необходимым четко определить содержание административной ответственности за совершение правонарушений при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд.

Следует заметить, что административная ответственность в сфере государственных и муниципальных закупок имеет достаточно строгие санкции за некоторые виды правонарушений<sup>1</sup>.

За совершение преступлений в сфере государственных закупок для государственных и муниципальных нужд предусмотрена уголовная ответственность.

В соответствии со ст. 107 Закона № 44 лица, нарушившие законодательство Российской Федерации о контрактной системе, несут уголовную ответственность в соответствии с УК РФ.

Тенденция к увеличению количества преступлений в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд может стать причиной проявления различных негативных последствий, таких, как рост цен на товары, снижение темпов роста экономики и пр.

Противодействие этому виду уголовно противоправных деяний требует комплексного подхода, неотъемлемой частью которого является совершенствование и эффективное применение уголовно-правовых норм.

Переосмысление роли интересов государства в иерархии, охраняемых уголовным законом правоотношений, в конечном счете, привело к ужесточению уголовной ответственности за злоупотребления полномочиями, в том числе должностными, при выполнении государственного оборонного заказа путем введения в УК РФ специальных составов преступлений – ст.ст. 201.1 и 285.4.

Следующим шагом в реализации введения дополнительных уголовно-правовых механизмов защиты интересов государства в данной сфере стало включение в мае 2018 года в уголовное

---

<sup>1</sup> Подр. см.: *Кожевников В. В., Лавров Ю. Б.* О соразмерности мер административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // *Вестник Омской юридической академии.* 2017. Т. 14. № 2. С. 77-81; *Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б.* О некоторых проблемах реализации административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок // *Вестник Омской юридической академии.* 2017. Т. 14. № 4. С. 105-108.

законодательство специального состава для лиц, не являющихся должностными и совершивших злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» (ст. 200.4 УК РФ).

Новая норма предусматривает ответственность за «нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд работником контрактной службы, контрактным управляющим, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и причинило крупный ущерб».

Вводя указанную статью, законодатель фактически отразил на уже имеющуюся структуру уголовного закона, разместив рассматриваемую норму в главе 22 «Преступления в сфере экономической деятельности». По нашему мнению данный шаг представляется с точки зрения формальной логики неверным. Постараемся привести аргументацию в подтверждение высказанной точки зрения.

Во-первых, уголовная политика государства идет по пути все возрастающей либерализации юридической ответственности за совершение экономических преступлений под предлогом того, что причиняемый ими вред может быть возмещен добровольно обвиняемыми-предпринимателями в увеличенном денежном эквиваленте. В свою очередь, выделение специальной нормы, устанавливающей ответственность за деяния, которые ранее не подпадали под действие уголовного закона, явно свидетельствует об ужесточении уголовно-правовой реакции со стороны государства.

Во-вторых, это несоответствие норм, объединенных в главу 22, регламентирующих защиту объектов уголовно-правовой

охраны, и объекта преступления в рассматриваемой статье. На наш взгляд, объектом преступления, предусмотренного ст. 200.4 УК РФ, является в первую очередь нормальное функционирование государства, в связи с чем представляется целесообразным переместить указанную норму в главу 30 УК РФ.

Также значительное количество вопросов возникает при анализе юридической конструкции указанного состава преступления.

Первый аспект касается описания субъектного состава указанной статьи. В соответствии со ст. 200.4 УК РФ к субъектам преступления относятся: работники контрактной службы, контрактный управляющий, члены комиссии по осуществлению закупок, лица, осуществляющие приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иные уполномоченные лица, представляющие интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации. Учитывая, что анализируемая статья, в сущности, является бланкетной, и часть понятийного аппарата заимствуется из положений Закона № 44, отметим явное противоречие со статьей.

В частности, исходя из смысла ст. 38 рассматриваемого нормативного правового акта, контрактный управляющий является должностным лицом. На наш взгляд, указанное положение, в сущности, противоречит смыслу описываемой статьи и ставит перед законодателем вопрос о необходимости приведения в соответствие либо норм федерального закона, либо специального разъяснения по этому поводу высшей судебной инстанции. Считаем, что к лицам, не являющимся должностными, следует относить лишь тех, о которых идет речь в примечании к ст. 285 УК РФ.

Второй аспект касается отдельного упоминания об исключении из числа субъектов преступления лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации. Указывая вышеназванных лиц, законодатель излишне расширительно расписал в статье часть понятия должностного лица. С поправками законодательства, внесенными в УК РФ 13.07.2015, лица, осуществляющие организационно-

распорядительные и административно-хозяйственные функции в государственных компаниях, государственных и муниципальных унитарных предприятиях, акционерных обществах, контрольный пакет акций которых принадлежит Российской Федерации, субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям, приравнены к должностным<sup>1</sup>.

Третий аспект, на который следует обратить внимание, и который является проблемой, требующей скорейшего решения, являются недостатки, связанные с наименованием статьи и автоматически с объективной стороной описываемого ею преступления.

В частности, в наименовании статьи в качестве описания преступного деяния используют термин «злоупотребление», в диспозиции статьи закреплено понятие «нарушение». Возникает резонный вопрос о равнозначности этих понятий. По нашему мнению данные категории не являются равнозначными. Кроме того, это различие может стать камнем преткновения для дальнейшего применения данной нормы.

В Толковом словаре Д. Н. Ушакова под злоупотреблением понимают проступок, преступление, состоящее в сознательном, незаконном, корыстном использовании своих возможностей и прав во вред другим<sup>2</sup>. То есть в основе злоупотребления располагается сознательное распоряжение имеющихся у лица прав и возможностей во вред чему-либо. В целом подтверждает смысл данного понятия Постановление Пленума Верховного Суда России от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», где под злоупотреблением понимают совершение действий (бездействия) в пределах своей компетенции вопреки интересам службы<sup>3</sup>. Иными словами речь идет о совершении умышленного деяния в рамках представленных полномочий конкретного лица.

---

<sup>1</sup> Уголовный кодекс РФ в редакции 1996 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Толковый словарь Ушакова. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=19541>.

<sup>3</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 № 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий» // СПС «КонсультантПлюс».

Толковый словарь Д. Н. Ушакова дает следующее понятие слову «нарушить»: преступить, не соблюсти, нарушить закон, нарушить правила приличия, нарушить договор, порядок<sup>1</sup>. Тем самым под нарушением понимают более обширный перечень установленных правил, в том числе и общих, не относящихся к конкретным субъектам и которые можно нарушить, в том числе и по неосторожности.

В УК РФ под нарушением (преступлением) в первую очередь понимают неосторожные деяния, например нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов (ст. 247), дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264), обращения с оружием и предметами, представляющими повышенную опасность для окружающих (ст. 349), и многие другие. Отсюда следует, что термин «злоупотребление» в описании объективной стороны ст. 200.4 заключается в нарушении законодательства, которое по общему правилу может совершаться в том числе и по неосторожности.

Более того, исходя из названия анализируемой статьи («Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд») преступным должно признаваться только совершение нескольких злоупотреблений, в то время как диспозиция статьи содержит понятие «нарушение законодательства» в единственном числе.

На наш взгляд, ст. 200.4 УК РФ во многом существенно отличается от ст.ст. 201.1 и 285.4 УК РФ. Эти отличия, как представляется, могут негативно повлиять на эффективность ее воздействия на общественные отношения, охраняемые уголовно-правовым законом. В качестве примера, для наступления уголовной ответственности за злоупотребление полномочиями в сфере государственного оборонного заказа необходимо существенное нарушение охраняемых законом интересов общества или государства. В ст. 200.4 последствием служит причинение крупного ущерба. Считаем, что описываемые в ч. 1 ст. 200.4 последствия не соотносятся с охраняемым ею объектом – обеспечением государственных интересов.

В этой связи целесообразно было бы расположить в части

---

<sup>1</sup> Толковый словарь Ушакова. URL: <http://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=33548>.

первой ст. 200.4 последствия в виде существенного нарушения охраняемых законом интересов общества или государства, которые рассматривать не в виде причиненного материального ущерба, а в качестве свойства самого преступного деяния. Это на наш взгляд справедливо применить и к диспозициям ст.ст. 201.1 и 285.4 УК РФ.

Включая в качестве последствий другой признак, а также учитывая тот факт, что законодатель не в полной мере определился с формой вины преступления, вполне логичным шагом было бы исключение субъективного признака корыстной и иной личной заинтересованности из части первой ст. 200.4 УК РФ и перенесение его в часть вторую. Считаем, что это позволит более эффективно защищать сферу закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд путем привлечения к уголовной ответственности не только за умышленные, но и за наиболее опасные неосторожные деяния.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что недавно введенная в уголовный закон норма об ответственности за злоупотребления в сфере закупок для обеспечения государственных или муниципальных нужд обладает рядом существенных недостатков, которые вероятно обусловлены отсутствием ее практического применения. В то же время необходимо исследовать и своевременно устранять дефекты юридического состава преступления, предусмотренного ст. 200.4 УК РФ законодателю необходимо уже сейчас ввиду того, что их наличие может послужить спасательной соломинкой для лиц, желающих избежать уголовной ответственности.

Закон № 44 стал первым нормативным правовым актом, создавшим многоуровневую и разветвленную систему контроля за государственными и муниципальными закупками, который осуществляется органами федерального, регионального и местного уровней. Наряду с традиционной гражданско-правовой ответственностью сторон контракта, появилось немалое количество составов административных правонарушений и преступлений. Все это в совокупности указывает на стремление законодателя упорядочить данную сферу отношений и минимизировать коррупционные риски в ней.

---

## ГЛАВА IV.

### ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

---

*§ 1. Система нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере закупок отдельных видов юридических лиц.*

*§ 2. Проблемы определения правового статуса и формирования содержания положения о закупке.*

*§ 3. Правовое положение субъектов, вовлеченных в осуществление закупок отдельных видов юридических лиц.*

#### **§ 1. Система нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере закупок отдельных видов юридических лиц**

Закон № 223-ФЗ регулирует правоотношения, направленные на своевременное и полное удовлетворения потребностей определенной категории заказчиков в товарах, работах, услугах.

Целью Закона о закупках является совершенствование закупочной деятельности с соблюдением принципов обеспечения единства экономического пространства, гласности и прозрачности закупок, эффективного использования денежных средств заказчиков, а также развитие добросовестной конкуренции. Еще одна немаловажная цель рассматриваемого нормативного правового акта заключается в том, что он направлен на расширение возможности участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков.

Что же послужило основанием для создания и разработки Закона о закупках, если есть Закон № 44? Почему законодатель для конкретных юридических лиц определил отдельную систему закупок?

Сопоставив два этих закона можно увидеть, что категории субъектов, на которых каждый из них распространяется, различны.

Из анализа п. 2 ч. 1 ст. 1 Закона о закупках следует, что заказчики, на которых распространяется закон, не являются государственными и муниципальными органами.

Закон о контрактной системе, в свою очередь, не может регулировать корпоративные закупки и отношения из них вытекающие, поскольку направлен на регулирование закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предпосылкой создания (разработки) Закона о закупках послужила необходимость регламентировать порядок проведения закупок товаров, работ, услуг юридическими организациями определенных категорий. В отличие от Закона о контрактной системе, Закон № 223 позволяет заказчикам самостоятельно устанавливать порядок организации и проведения тендеров и выбор вариантов закупок.

Согласно ч. 1 ст. 2 Закона о закупках, правовую основу проведения закупок товаров, работ, услуг юридическими организациями определенных категорий составляют: Конституция Российской Федерации<sup>1</sup>, Гражданский кодекс Российской Федерации<sup>2</sup>, Закон о закупках, другие федеральные законы и нормативно-правовые акты Российской Федерации, а также принятые в соответствии с ними и утвержденные с учетом положений ч. 3 ст. 2 Закона о закупках правовые акты, регламентирующие правила закупки (далее – Положение о закупках, Положение).

В Конституции РФ закреплены базовые принципы осуществления экономической деятельности, Из этого вытекает, что:

во-первых, Конституция РФ закрепляет, что в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8);

во-вторых, установлено, что каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для

---

<sup>1</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399) (дата обращения: 01.10.2025);

<sup>2</sup> *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)* [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34).

Немаловажным правовым актом, регулирующим в том числе правоотношения, складывающиеся между заказчиком и победителем по результатам закупок, является Гражданский кодекс Российской Федерации. Он устанавливает общие положения о торгах, регулирует договорные и иные обязательства, ему должны соответствовать нормы гражданского права, содержащиеся в других законах. Закон о закупках по отношению к ГК РФ является специальным и регулирует преддоговорные и договорные отношения при осуществлении закупок товаров (работ, услуг) отдельными видами юридических лиц.

Закон № 223 устанавливает нормативную базу и общие принципы осуществления закупок товаров (работ, услуг), основные требования к осуществлению закупок отдельными видами юридических лиц, к организации и порядку проведения закупок, устанавливает круг субъектов, на которых он распространяется, а также которые не подпадают под его действие. Также в законе указаны основания обжалования действий заказчиков при проведении закупок, и предусмотрена санкция для участников в виде включения в реестр недобросовестных поставщиков.

Следует отметить, что Закон о закупках является рамочным и позволяет заказчику самостоятельно устанавливать правила осуществления закупки в Положении.

Аналогичное мнение высказал в своем интервью для компании «ViCo» эксперт тендерного законодательства Дмитрий Казанцев и отметил: «Формулировки Закона № 223 могут показаться расплывчатыми лишь в случае неумения или нежелания его читать и исполнять. Он далек от совершенства, вместе с тем, это неплохая попытка сформулировать не просто общие рамки, а общие алгоритмы закупок»<sup>1</sup>.

Как было указано выше, Законом № 223 предусмотрено, что при осуществлении закупок заказчики обязаны соблюдать принцип добросовестной конкуренции. Организационные и правовые

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.bicotender.ru/interview/interview-dmitriy-kazantcev.html> (дата обращения: 01.10.2025).

основы защиты конкуренции, недопущение, ограничение, устранение конкуренции, в том числе на торгах и при проведении закупок, определены в Федеральном законе от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>1</sup> (далее – Закон о защите конкуренции). В ст. 18.1 Закона о защите конкуренции установлен порядок обжалования действий (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии заказчиков.

За нарушение требований Закона о закупках и иных принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов Российской Федерации виновные лица несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Основным нормативно-правовым актом, устанавливающим санкции за нарушения порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>2</sup>. В частности, заказчики и их должностные лица могут быть привлечены к ответственности за неразмещение (несвоевременное размещение) информации в Единой информационной системе в сфере закупок, проведение закупки не в той форме, несоблюдение требований к извещению, а также в случае предъявление требований к участникам закупок, которые не указаны в документации и т. д. Следует заметить, что административная ответственность в сфере публичных закупок имеет достаточно строгие санкции за некоторые виды правонарушений<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *О защите конкуренции* [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* [Электронный ресурс] : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См., напр., раб.: *Кожевников В. В., Лавров Ю. Б.* О соразмерности мер административной ответственности общественному вреду, причиняемому нарушениями законодательства о публичных закупках // *Вестник Омской юридической академии.* 2017. Т. 14. № 2. С. 77-81; *Юрицин А. Е., Лавров Ю. Б.* О некоторых проблемах реализации административной ответственности за нарушения законодательства о контрактной системе в сфере закупок // *Вестник Омской юридической академии.* 2017. Т. 14. № 4. С. 105-108.

Функционал Единой информационной системе в сфере закупок (zakurki.gov.ru) (далее – ЕИС) направлен на минимизацию коррупции при осуществлении закупок отдельными видами юридических лиц, обеспечение открытости и прозрачности схемы электронных торгов, что позволит снизить нагрузку на надзорные органы и суды, сократив число жалоб<sup>1</sup>. Переход на ЕИС обещает исключить возможность проведения «договорных» тендеров, поскольку все контракты будут заключаться в открытом режиме<sup>2</sup>.

К подзаконным актам, издаваемым на основе и во исполнение Закона № 223, относят акты Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Например, Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2014 № 1132 «О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки»<sup>3</sup> устанавливает порядок ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22.11.2012 № 1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Законом о закупках»<sup>4</sup> устанавливает перечень сведений, включаемых в реестр, правила направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в

---

<sup>1</sup> *О порядке* функционирования единой информационной системы в сфере закупок (вместе с «Правилами функционирования единой информационной системы в сфере закупок») [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2015 № 1414. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Чулков А. С. Нормирование закупок для государственных и муниципальных нужд как элемент системы повышения эффективности бюджетных расходов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2020. № 3. С. 31-40.

<sup>3</sup> *О порядке* ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 № 1132. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> *О ведении* реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 № 1121. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра и другие<sup>1</sup>.

Законодатель предусмотрел возможность для субъектов, указанных в ч. 2 ст. 1 Закона № 223, самостоятельно определять порядок подготовки и осуществления закупок в локальном акте – Положении. Заказчики в таком документе указывают, помимо порядка подготовки и осуществления тендеров, способы закупки и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные положения. Правовой статус Положения о закупках раскрыт во втором параграфе настоящей главы.

Один закон не способен урегулировать все ситуации и нюансы, в связи с чем специалисты в сфере закупок обращаются к такому правовому инструменту, как судебная практика. Она играет существенную роль для применения и понимания законодательства, хотя и не является официально установленным источником российского права.

Обзоры судебной практики, утверждаемые Президиумом Верховного Суда РФ, и Постановления Пленума Верховного Суда РФ имеют особое значение, поскольку в системном применении, при устойчивом единообразии и правильном толковании норм права используются судами нижестоящих инстанций при принятии решений, а также исполнительными органами федеральной и региональной власти<sup>2</sup>.

По вопросам применения Закона № 223 за все время Президиумом Верховного Суда РФ утвержден всего один обзор судебной практики от 16.05.2018 (далее – Обзор судебной практики от 16.05.2018)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *Об утверждении* перечня товаров, работ, услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2012 № 616. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> URL: <https://vladeilegko.ru/blog/dlya-chego-nuzhna-sudebnaya-praktika> (дата обращения: 02.09.2025).

<sup>3</sup> *Обзор судебной практики* по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18 июля 2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс] : обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 16 мая 2018. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

На наш взгляд, в обзоре отмечены важные позиции как для заказчиков, так и для потенциальных участников. Например, что при описании предмета закупки заказчик вправе делать ссылки на государственные стандарты (санитарные нормы и правила, технические условия или их отдельные положения), без раскрытия их содержания. Также указано, что заказчик вправе использовать критерии оценки участника, если такой критерий имеет измеряемый характер и позволяет осуществить объективную оценку и другое.

Изучая систему работы и функционирования Закона о закупках в современных реалиях нашего времени, хотелось бы обратить внимание на опыт зарубежных стран в данной сфере, в частности опыт Соединенных Штатов Америки (далее – США).

Детальный анализ и сравнение систем закупок в Российской Федерации и США в своей монографии провел Филипп Артемьевич Тасалов<sup>1</sup>.

Как таковых корпоративных закупок в США не предусмотрено, зато великолепно разработана и стабилизирована система осуществления закупок для государственных нужд. Непосредственная работа над законопроектом, регулирующим вопросы государственного приобретения товаров (работ, услуг), началась в 1979 году и завершилась в 1983, когда были опубликованы Федеральные правила (далее – Правила), вступившие в силу 01.10.1984.

Правила состоят из 53 частей, нормы которых регулируют отношения по планированию, размещению и исполнению государственного заказа, установлены типовые формы извещений о проведении торгов, государственных контрактов и других документов, используемых при планировании, размещении и исполнении государственного заказа. Сфера действия их охватывает федеральные органы исполнительной власти США.

Целью федеральной контрактной системы в сфере приобретения товаров для нужд государственных заказчиков является своевременное получение лучших по качеству товаров или услуг для потребителей при сохранении общественного

---

<sup>1</sup> Тасалов Ф. А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. 50 с.

доверия и выполнении государством принятых на себя обязательств.

В США федеральная контрактная система представляет собой главный и основной механизм государственного регулирования и программирования развития экономики, науки, техники, военного производства, материальной стабилизации производства, обеспечения темпов экономического роста, решения социально-экономических проблем общества<sup>1</sup>.

Ознакомившись с текстом монографии Тасалова Ф. А.<sup>2</sup> можно сделать вывод о том, что федеральная контрактная система США прошла через этап максимальной регламентации и ужесточения, стала важным механизмом обеспечения государственных потребностей.

Помимо жесткого регламента процесса закупок развито межведомственное взаимодействие, методика планирования государственных нужд, используется библиотека типовых контрактов и банк данных стандартных спецификаций (полезных свойств) закупаемой продукции. Кроме того, процесс закупок находится в подчинении самостоятельных центров, ответственных за прогнозирование, планирование, размещение заказа, за надлежащую организацию конкурсов и заключение, исполнение контрактов<sup>3</sup>.

В настоящее время система закупок в США находится на новом этапе развития, происходит упрощение законодательства, чиновникам предоставляют больше возможностей принимать субъективные решения, одновременно ужесточая их ответственность<sup>4</sup>.

В России действуют два закона, регламентирующих закупки товаров (работ, услуг) – Закон № 223 (корпоративные закупки),

---

<sup>1</sup> URL: <http://zakupki-tendery.ru/articles/item/146> (дата обращения: 02.10.2025).

<sup>2</sup> Тасалов Ф. А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2016. 52 с.

<sup>3</sup> URL: <http://antek-consult.ru/gos-zakupki-amerika-system.php> (дата обращения: 07.09.2025).

<sup>4</sup> URL: <http://zakupki-tendery.ru/articles/item/146> (дата обращения: 12.10.2025).

Закон № 44 о контрактной системе (закупки для государственных и муниципальных нужд).

Анализируя и сопоставляя эти нормативные правовые акты, можно увидеть некоторые совпадения в целях каждого из них. Они оба направлены на обеспечение гласности и прозрачности закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений при проведении тендеров.

Кроме того, совпадают принципы осуществления закупочной деятельности (информационная открытость, равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции).

Основной «постулат» как Закона № 223, так и Закона № 44 – эффективное использование денежных средств (один закон обеспечивает эффективное использование бюджета, второй – собственных средств заказчиков на приобретение товаров, работ, услуг).

Также присутствуют аналогичные способы осуществления закупок: конкурсы, аукционы, запросы предложений и запросы котировок (запросы цен), а также закупки у единственного поставщика.

Вместе с тем, в части определения основания осуществления закупок у единственного поставщика в Законе о контрактной системе требования являются более строгими. В ст. 93 указан перечень, каким образом государственный или муниципальный заказчик может осуществить такую закупку.

Закон № 223, в свою очередь, право определить такие обстоятельства в своем Положении о закупках предоставляет заказчику.

Оба закона предусматривают для недобросовестных участников закупок санкцию за недобросовестное поведение в виде включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков сроком на два года. Также предусмотрено введение реестров договоров, заключаемых по результатам закупок и др.

Вместе с тем, эти законы имеют существенные различия. В первую очередь, как было указано выше, это субъектный состав заказчиков, а также сфера обслуживания (корпоративный сектор и государственные и муниципальные нужды).

Закон о контрактной системе более детален в порядке регламентации закупочной деятельности, начиная с планирования

закупки и заканчивая заключением договора (нормирование, требования к участникам закупок, требования к составу заявок на участие в торгах, антидемпинговые меры и др.).

Закон № 223 эту обязанность возлагает на заказчиков, т. е. они самостоятельно должны в Положении установить порядок осуществления своей закупочной деятельности в соответствии с нормами как Закона о закупках, так и иного законодательства.

Подведя итог, можно сделать следующие основные выводы.

Законодательство, регулирующее проведение закупок для нужд отдельных видов юридических лиц, не лишено недостатков. Вместе с тем, в корпоративном секторе система закупок товаров (работ, услуг) в целом сформирована. Принципы и механизмы закупочной деятельности, установленные Законом № 223, предусматривают централизованное размещение в ЕИС всей необходимой информации о тендерах. В большинстве случаев обеспечивается открытый и недискриминационный доступ к участию в закупках, созданы условия для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков.

Безусловно, на основе анализа сложившейся как судебной, так и административной практики применения Закона № 223, законодательство необходимо совершенствовать. Урегулирование спорных вопросов возможно посредством принятия комплексных поправок, внесением изменений, основываясь, в том числе, на предложениях органов исполнительной власти (например, Минэкономразвития России, Федеральной антимонопольной службы) в целях создания прочного «фундамента» осуществления закупочной деятельности в сфере корпоративных закупок отдельными категориями заказчиков.

## **§ 2. Проблемы определения правового статуса и формирования содержания положения о закупке**

Правовую основу закупок товаров (работ, услуг) составляет, кроме федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, Положение о закупках.

В ч. 2 ст. 2 Закона о закупках указано, что Положение – это документ, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в ч.ч. 3.1 и 3.2 ст. 3 Закона о закупках, порядок и

условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Таким образом, Положение о закупках – это локальный акт заказчика, созданный в целях установления порядка организации и проведения закупок. Кроме того, такой документ распространяется на действие третьих лиц и обязателен для исполнения.

Из анализа положений ч. 3 ст. 2 Закона № 223 следует, что порядок утверждения Положения зависит от организационно-правовой формы заказчика (например, если заказчиком выступает акционерное общество, Положение утверждается советом директоров (наблюдательным советом), автономное учреждение – наблюдательным советом, государственное унитарное предприятие или муниципальное унитарное предприятие – руководителем и т. д.).

Законом о закупках предусмотрена возможность для федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя бюджетного или автономного учреждений, разработать типовое Положение о закупке. Также такая возможность есть у федерального органа исполнительной власти либо организации, осуществляющих от имени Российской Федерации полномочия собственника имущества унитарного предприятия.

Учитывая принцип гласности и открытости, а также требования ч. 1 ст. 4 Закона № 223, постановления Правительства РФ от 10.10.2012 № 908 «Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе информации о закупке»<sup>1</sup>, Положение о закупках, изменения, вносимые в такое положение, подлежат обязательному размещению в ЕИС не позднее чем в течение 15 дней со дня утверждения.

Необходимо отметить, что заказчик вправе разместить Положение на своем сайте. Редакции должны соответствовать, в случае разночтения, актуальной будет считаться редакция, размещенная в ЕИС.

Закон о закупках не содержит исчерпывающий перечень требований к структуре Положения, в связи с чем на практике потенциальные участники, сами участники тендеров, органы

---

<sup>1</sup> URL: <https://base.garant.ru/70227594> (дата обращения: 05.10.2025)

контроля сталкиваются с тем, что у одних заказчиков довольно объемный локальный акт, регулирующий закупочную деятельность (например, единое положение о закупке государственной корпорации «Ростех» (утвержденным Наблюдательным советом Государственной корпорации «Ростех», протокол от 18.03.2015 № 2), у других заказчиков по содержанию Положение о закупках небольшое.

Представляется важным ответить на вопрос, что должен в себе содержать локальный акт?

Как уже было отмечено, необходимо указать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в ч.ч. 3.1 и 3.2 ст. 3 Закона о закупках, порядок и условия их применения.

Согласно ч. 2 ст. 3 Закона о закупках, Положением предусматриваются конкурентные и неконкурентные закупки, устанавливается порядок осуществления таких закупок.

В Положении о закупках следует предусмотреть исчерпывающий перечень способов осуществления закупочной деятельности, поскольку в дальнейшем заказчик сможет осуществлять закупки только теми способами, которые предусмотрены положением.

В Положении о закупках необходимо отразить общепринятые способы закупок, а именно конкурс, аукцион, запрос котировок, запрос предложений, а также закупка у единственного поставщика.

Законом № 223 заказчикам предоставляется право предусмотреть иной способ осуществления закупок, соответствующий требованиям ч. 3 ст. 3 Закона о закупках. При этом не допускается установления способа закупки, который повлек бы за собой необоснованное ограничение круга потенциальных участников (означенная правовая позиция отражена в п. 9 Обзора судебной практики от 16.05.2018).

На практике большинство организаторов торгов и заказчиков при осуществлении закупок нередко применяют иные способы тендеров.

Вместе с тем, если детально проанализировать так называемые «иные» способы, то можно увидеть, что по своему алгоритму они во многом представляют собой аналоги конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений, но в различных вариациях, с определенными особенностями (например,

могут быть с подачей альтернативных предложений, проведены с предварительным квалификационным отбором или без него, переторжка и другие)<sup>1</sup>.

Одним из наиболее часто встречающихся иных видов проведения закупки являются конкурентные переговоры – способ закупки без проведения торгов, при котором заказчик проводит переговоры с поставщиками. Их победителем признается лицо, предложившее лучшие условия исполнения договора. Лица, желающие принять участие, подают заявки в соответствии с закупочной документацией. После этого ведутся переговоры между заказчиком и участниками о характеристиках продукции, о стоимости, условиях поставки, оплаты и т. д.

По своей сути конкурентные переговоры имеют принципиальное сходство с запросом предложений, но с проведением квалификационного отбора путем переговоров.

Еще один иной способ закупки *редукцион в электронной форме*. По сути это форма торгов, направленная на понижение цены.

Процесс осуществления закупки посредством редукциона практически соответствует аукционной форме торгов. Основным отличием этих процедур является то, что на редукцион не распространяются нормы ГК РФ, регулирование осуществляется только правилами, прописанными в положении о закупках, а после проведения редукциона заказчик зачастую не обязан заключать контракт с победителем<sup>2</sup>.

По мнению О. А. Беляевой: «Примечательно, что позиционируется редукцион как отличный от аукциона способ закупки, ничем от аукциона при этом не отличающийся, за исключением сроков проведения процедуры и отсутствия обязательств заказчика по заключению договора с победителем. С формальной точки зрения ставить знак равенства между аукционом и редукционом нельзя, поскольку последний не урегулирован нормами нашего законодательства. Очевидно, что речь идет об одном и том же. В частности, на такого рода подмену понятий

---

<sup>1</sup> Сайфуллина А. Р. Как избежать нарушений при использовании иных способов закупок // Конкуренция и право. 2019. № 4. С. 10.

<sup>2</sup> URL : <https://goszakupkirf.ru/poleznye-stati/221-reduktsion> (дата обращения: 05.10.2025).

недавно указал и Верховный Суд РФ в Определении от 03.04.2017 № 309-КГ17-1971 по делу № А76-6025/2016. В связи с подобной переквалификацией в специальной литературе корпоративным заказчикам рекомендуется более детально прописывать в положении о закупке порядок проведения каждого способа закупки, чтобы при анализе положения о закупке у судов не возникало ощущения, что иные способы отличаются от конкурса и аукциона только сроками проведения закупок»<sup>1</sup>.

Интересным способом отбора контрагентов является конкурентный отбор, используемый некоторыми заказчиками. Он представляет собой закупку, описание предмета которой соответствует ч. 6.1 ст. 3 Закона о закупках. Информация о проведении размещается в ЕИС, а победителем признается участник, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и заявка которого по результатам сопоставления заявок на основании указанных в документации о закупке критериев оценки содержит лучшие (лучшее) условия (условие) исполнения договора.

Например, проанализировав положение о закупках товаров, работ, услуг ПАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром, утвержденное решением Совета директоров ПАО «Газпром» от 19.10.2018 № 3168<sup>2</sup> установлено, что конкурентный отбор содержит критерии, схожие с критериями запроса котировок (наименьшая цена и способность участника закупки удовлетворить потребности заказчика).

Учитывая вышеуказанные обстоятельства, целесообразно установить в Законе о закупках исчерпывающий перечень конкурентных способов закупок (конкурс, аукцион, запрос предложений, запрос котировок), при этом оставить заказчику возможность в документации устанавливать определенные особенности (проведение квалификационного отбора, сопоставление дополнительных ценовых предложений, проведение закупок в два этапа и т. д.).

---

<sup>1</sup> *Беляева О. А.* Корпоративные закупки: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие. М. : ИЗиСП , Юриспруденция, 2018. 141 с.

<sup>2</sup> URL : <https://trans.gazprom.ru/d/textpage/5b/91/polozhenie-o-zakupkakh-s-uchetom-izmenenij-ot-19.11.2019-3337.pdf> (дата обращения: 05.09.2025).

Установив в Положении исчерпывающий перечень способов закупок, заказчику следует прописать порядок их осуществления.

Подготовка к любой закупке начинается с разработки и утверждения документации, в связи с чем в Положении необходимо отразить требования к ее составу, соответствующие ч. 10 ст. 4 Закона № 223. В последующем в документацию включаются именно те сведения, которые предусмотрены Положением о закупке.

Следует отметить, что в случае противоречия между содержанием Положения о закупке и документации о закупке применению подлежит положение (означенная правовая позиция отражена в п. 21 Обзора судебной практики от 16.05.2018).

Также следует прописать основания и порядок изменения условий закупки или ее отмены (например, изменение потребности заказчика, поступление запроса от участника закупки, выявление противоречивых условий закупки и т. д.), перечень оснований для отклонения заявок участников. При наличии перечня последнего отклонение заявок не может быть формально признано неправомерным как не соответствующее Положению о закупке.

Еще одним важным обстоятельством будет указание в Положении требования к содержанию и порядку оформления заявок. Заказчику нужно определить, в какой форме могут быть поданы заявки, каким образом предоставляются заказчику (нарочным, по почте, посредством курьерской службы, с помощью функционала электронной площадки и т. д.) требования к комплекту документов, порядок их оформления и заверения.

В целях обеспечения конкуренции при проведении закупок, недискриминационного подхода к отбору поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчику в Положении следует установить критерии и порядок оценки и сопоставления заявок. К наиболее распространенным критериям относятся: цена договора, срок исполнения, качество товара (работ, услуг), квалификация участника закупки и другие. Критерии должны быть объективными носить исчисляемый характер (п. 4 Обзора судебной практики от 16.05.2018).

Управлением Федеральной антимонопольной службы по Омской области (далее – Омское УФАС России) была рассмотрена жалоба ООО «КФ БАУСТОФФ» на действия АО «Омскавтодор» при проведении запроса предложений на право заключения

договора на поставку щебня и песка из отсевов дробления (извещение № 31807203568).

Комиссия антимонопольного органа, проанализировав документацию установила, что критерии оценки и сопоставления заявок отсутствуют, в связи с чем в действиях АО «Омскавтодор» было усмотрено нарушение п.п. 13, 14 ч. 10 ст. 4 Закона о закупках, п.п. 8, 9 ст. 65 положения о закупках. Выдано предписание, закупка аннулирована (решение № 05-04.1/106-18 от 27.12.2018)<sup>1</sup>.

В соответствии с ч. 5 ст. 3 Закона о закупках, участниками могут быть одно или несколько юридических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала либо любое физическое лицо или несколько физических лиц, выступающих на стороне одного участника закупки, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей, выступающих на стороне одного участника закупки.

К сожалению, Закон № 223, в отличие от Закона о контрактной системе, не содержит исчерпывающего перечня требований к участникам тендеров. Каждый заказчик их определяет самостоятельно сначала в Положении, потом их указывает в документации о проведении той или иной закупки.

Требования, которые не предусмотрены в Положении, нельзя включить в документацию, иначе заказчик может «нарваться» на выдачу предписания от антимонопольного органа либо о внесении изменений, либо вовсе об аннулировании закупки.

Так, в Омском УФАС России была рассмотрена жалоба ООО «Аппарель» на действие АО «ДРСУ № 5» при проведении открытого запроса предложений на выполнение работ среднего ремонта судов, принадлежащих АО «ДРСУ № 5», в количестве 4-х единиц (извещение в ЕИС № 31807236746). Общество не согласилось с тем, что его заявка была отклонена в связи с непредоставлением установленных в извещении документов.

Проверив законность и обоснованность такого отклонения, территориальный антимонопольный орган пришел к выводу, что поскольку в положении о закупках заказчика не установлено

---

<sup>1</sup> URL : <https://br.fas.gov.ru/management/documents/documents/81945838-a2d6-4288-84dc-a5400d073493>(дата обращения: 05.10.2025).

требование о предоставлении спорного документа, указание на его предоставление в документации является неправомерным. Закупка была аннулирована (Решение № 05-04.1/107-18 от 27.12.2018)<sup>1</sup>.

В Положении о закупках можно включить вводную часть или раздел «общие положения». В таком разделе целесообразно предусмотреть терминологию (определения способов закупки, понятия «участник закупки» и иные понятия, используемые в Положении). Это позволит избежать споров относительно их толкования, например, при обжаловании результатов закупок.

Также следует предусмотреть раздел «планирование закупок». В нем следует указать порядок утверждения и изменения планов закупки, установить, каким документом утверждается план, в каких случаях в него вносятся изменения и как их нужно оформить<sup>2</sup>.

В этом же разделе можно указать порядок определения и обоснования начальной (максимальной) цены договора. Закон № 223 не обязывает ее обосновывать, но наличие такого обоснования позволит избежать претензий со стороны участников закупок и контрольных органов.

В ст. 37 Закона о контрактной системе предусмотрены антидемпинговые меры, однако в Законе о закупках они отсутствуют.

На наш взгляд, установление заказчиком в своем локальном акте, регулирующим процесс осуществления закупочной деятельности, положений об антидемпинговых мерах будет способствовать защите такого заказчика от заключения договоров по неестественно низкой цене.

В Законе № 223 установлены отдельные положения, регулирующие закупки, участниками которой могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства. В Положении заказчики также могут отразить особенности осуществления таких процедур.

Как было отмечено, открытость, гласность закупок достигается посредством размещения информации о тендерах в

---

<sup>1</sup> URL : <https://br.fas.gov.ru/management/documents/documents/1db21c71-ba15-4e71-88a2-d330d5173c75> (дата обращения: 05.10.2025);

<sup>2</sup> Об утверждении правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2012 № 932. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

ЕИС. Заказчик может провести закупку как в традиционной форме, так и в электронной. Учитывая современную тенденцию к цифровизации закупочной деятельности, преимущество отдается электронной форме торгов. Порядок проведения, а также функционирования электронной площадки определен в ст. 3.3 Закона № 223.

Любая закупка в большинстве случаев заканчивается заключением договора с победителем (будущий поставщик, подрядчик или исполнитель). Следовательно, в Положении обязательно нужно определить порядок заключения и исполнения договора, внесения в него изменений.

В данном разделе можно указать порядок взаимодействия с контрагентом при заключении договора, т. е. каким способом (нарочным, посредством почтовой связи, с использованием электронной почты и т. д.) и в какой срок заказчик должен направить проект договора победителю закупки, как и в какой срок победителю следует передать подписанный проект договора заказчику, а также срок заключения договора.

В Положении о закупках заказчикам необходимо установить основания для признания участника уклонившимся от заключения договора. Это позволит заказчику в последующем избежать споров при рассмотрении вопросов о включении в реестр недобросовестных поставщиков.

Также можно предусмотреть перечень оснований для отказа от заключения договора по результатам закупки (например, выявление недостоверных сведений в заявке, изменение потребности заказчика в предмете закупки, непреодолимая сила, форс-мажор и другие).

Как следует из положений Закона о закупках (ч. 2 ст. 2, ч. 5 ст. 4), запрет внесения изменений договора в период его исполнения отсутствует. Следовательно, в Положении о закупках можно установить порядок изменения объема, цены закупаемых товаров, работ, услуг или срока исполнения договора путем заключения дополнительного соглашения<sup>1</sup>.

Ранее нами было указано, что за нарушения положений Закона о закупках предусмотрена административная ответственность. Статья 7.32.3 КоАП РФ предусматривает 8 составов

---

<sup>1</sup> URL : <https://base.garant.ru/71796482> (дата обращения: 15.10.2025).

административных правонарушений. Вместе с тем, санкция для заказчиков за нарушения собственного положения о закупках отсутствует.

Вопрос о целесообразности введения ответственности за нарушение собственного Положения остается дискуссионным. Положение о закупках разрабатывает сам заказчик, следовательно, сам определяет, как и в каком порядке он будет осуществлять закупочную деятельность.

Подводя итог изложенному, необходимо отметить следующее.

Закон о закупках предоставляет возможность определенному кругу заказчиков самостоятельно определить порядок своей закупочной деятельности в Положении. Таким образом, Положение о закупках – это внутренний (локальный), утвержденный уполномоченными лицами, документ, распространяющий свое действие в том числе на третьих лиц, включающий в себя детальную регламентацию закупочной деятельности заказчиков, с целью получения поставщика (подрядчика, исполнителя), способного удовлетворить потребности такого заказчика.

К сожалению, все детально предусмотреть в Положении о закупках невозможно. Вместе с тем, подробное изложение порядка осуществления закупочной деятельности позволит избежать нарушений при проведении той или иной закупки, снизить количество жалоб, а также обеспечить такому заказчику своевременное и оперативное удовлетворение потребности в поставке товаров (работ, услуг).

### **§ 3. Правовое положение субъектов, вовлеченных в осуществление закупок отдельных видов юридических лиц**

Из анализа Закона о закупках следует, что непосредственными участниками правоотношений в этой сфере выступают: заказчики, участники (потенциальные поставщики, подрядчики, исполнители), в том числе субъекты малого и среднего предпринимательства, операторы электронных площадок, контролирующие органы и др.

Как мы отмечали ранее, деление закупочной системы на виды закупок было основано на различии в правовых статусах

субъектов, выступающих заказчиками<sup>1</sup>. Закон о контрактной системе применяют государственные и муниципальные органы, казенные учреждения и другие организации, которые закупают продукцию за счет бюджетных средств. Закон № 223 применяют государственные компании, естественные монополии, автономные учреждения и иные юридические лица с государственным участием (ч. 2 ст. 1 Закона о закупках).

Разберем особенности каждого из субъектов – заказчиков, на которых распространяется закон о корпоративных закупках.

Государственные корпорации, государственные и публично-правовые компании, субъекты естественных монополий, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности (электроснабжение, газоснабжение, теплоснабжение, и т. д.), разработав и утвердив Положение о закупках, а также разместив в ЕИС, вправе осуществлять закупки в соответствии с положениями Закона № 223.

Однако если из федерального бюджета предоставлена субсидия на закупки с целью вложений в собственные объекты капитального строительства, приобретения недвижимости, внесения взносов в уставный капитал «дочек» и «внучек» заказчика, на осуществление вложений в объекты капитального строительства таких юридических лиц или приобретение ими недвижимости, в таком случае заказчик должен руководствоваться нормами Закона о контрактной системе.

На организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности, и монополистов с долей государственного участия не больше 50% Закон о закупках не распространяется, в случае размещения информации о выручке в ЕИС и если выручка от их деятельности не превышает 10% от общей выручки за прошлый год. На «дочек» и «внучек» таких заказчиков Закон № 223 не распространяется, если выручка от закупок товаров (работ, услуг) составляет не более чем 5% суммы выручки за предыдущие четыре квартала.

Закон о контрактной системе на монополистов и организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности,

---

<sup>1</sup> *Абросимова Е. А., Андреев В. К., Афанасьева Е. Г. и др. Предпринимательское право: современный взгляд: монография. М., Юстицинформ, 2019. 344 с.*

распространяется при осуществлении вложений в объекты капитального строительства, приобретение недвижимости, либо внесения взносов в уставные капиталы за счет бюджетных извещий (ч. 5 ст. 15 Закона о контрактной системе).

Автономные учреждения проводят большинство своих закупок в порядке, предусмотренном Законом о закупках (наличие утвержденного и опубликованного в ЕИС Положения), и только в некоторых случаях они должны руководствоваться Законом о контрактной системе.

Во-первых, если закупка осуществляется за счет средств на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности.

Во-вторых, если автономному учреждению государственный или муниципальный заказчик на основании соглашения передал полномочия на осуществление закупок при осуществлении бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, приобретении недвижимости в государственную или муниципальную собственность. Но в этом случае автономное учреждение проводит закупки от имени заказчика, который передал полномочия.

Основную долю заказчиков по Закону № 223 составляют хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает 50%<sup>1</sup>. К ним же относятся их дочерние общества и дочерние общества последних.

По стандарту для того, чтобы осуществлять закупки, необходимо разработать Положение, утвердить его и разместить в ЕИС. Дочерние хозяйственные общества вместо своего локального акта могут разместить решение о присоединении к Положению вышестоящего заказчика. Хозяйственные общества, как и государственные корпорации, государственные публично-правовые компании, закупки за счет субсидий из федерального бюджета или за счет бюджетных инвестиций осуществляют в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе.

Ряд заказчиков (бюджетные учреждения, унитарные предприятия), в зависимости от источника финансирования могут

---

<sup>1</sup> URL : [https://rulaws.ru/acts/Prikaz-FAS-Rossii-ot-16.06.2014-N-390\\_14](https://rulaws.ru/acts/Prikaz-FAS-Rossii-ot-16.06.2014-N-390_14) (дата обращения: 05.10.2025).

работать либо по Закону о контрактной системе, либо по Закону № 223.

Итак, бюджетные учреждения осуществляют закупки в рамках Закона о закупках при наличии Положения (размещенного до начала года в ЕИС) при осуществлении таких закупок за счет средств, полученных в качестве дара (пожертвования, по завещанию, грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами), в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц, либо за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности.

Такой заказчик имеет специфический статус в системе закупок России поскольку, с одной стороны, наделен достаточным «уровнем публичности» для обладания статусом заказчика в понимании Закона о контрактной системе. С другой стороны, при определенных обстоятельствах «уровень публичности» снижается до статуса, позволяющим стать «корпоративным» заказчиком.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия, как и бюджетные учреждения, вправе работать по двум законам. Если у таких заказчиков есть внутренний локальный акт (утвержденный и опубликованный в ЕИС) они вправе осуществлять закупки в рамках Закона № 223 за счет средств, полученных в качестве дара (пожертвования, по завещанию, грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами), в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения контракта иных лиц, либо осуществлять закупки без привлечения средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Таким образом, бюджетным (автономным) учреждениям, равно как и государственным (муниципальным) унитарным предприятиям можно работать по Закону о контрактной системе, который «от» и «до» регламентирует процесс осуществления торгов. Нет смысла самостоятельно разрабатывать порядок осуществления закупочной деятельности, если есть возможность работать по сформированному регламентированному алгоритму.

Кроме того, согласно официальной статистике в настоящее время закупки, проводимые в рамках Закона о контрактной

системе, будут более эффективными в сравнении с закупками, проводимыми в соответствии с Законом № 223.

На наш взгляд, необходимо пересмотреть целесообразность отнесения некоторых субъектов к числу заказчиков в сфере «корпоративных» закупок (например, с учетом организационно-правовой формы, правового режима закрепленного за субъектом имущества, факта получения субъектом средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, выполнения им публичных функций, и др.).

Федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства (их перечень утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации), также могут осуществлять закупочную деятельность в рамках Закона о закупках. Исключение составляют закупки за счет субсидий, предоставленных из федерального бюджета на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и (или) на приобретение на территории Российской Федерации объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации.

В настоящее время действует перечень указанных федеральных государственных унитарных предприятий, который включает около ста таких организаций<sup>1</sup>.

Иногда на практике возникают обстоятельства, когда заказчик, работающий по Закону о закупках, обязан перейти на Закон о контрактной системе. Это происходит в случае неразмещения Положения в ЕИС (для вновь созданных компаний срок составляет три месяца с момента регистрации в ЕГРЮЛ, для компаний, которые стали заказчиками из-за изменения доли государственного участия в уставном капитале, срок отсчитывается с момента получения соответствующего уведомления). Либо в

---

<sup>1</sup> URL :  
<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=334622&fld=134&dst=100001,0&rnd=0.10972481429894243#04867516736294304> (дата обращения: 07.10.2025).

случае, когда заказчиками не осуществлен определенный объем закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства (допущены «просрочка» или неразмещение в ЕИС отчета о таких закупках, указаны недостоверные сведения). В таких случаях с 1 февраля и до конца года, следующего за отчетным, они будут вынуждены проводить закупки по основным правилам Закона о контрактной системе (ч. 8.1 ст. 3 Закона № 223).

Также Закон о закупках содержит перечень субъектов (заказчиков), на которые он не распространяется. Это юридические лица, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ, муниципального образования в совокупности не превышает 50%, на их дочерние хозяйственные общества и дочерние хозяйственные общества последних. При проведении такими заказчиками закупок право на обжалование действий последних у участников отсутствует, поскольку такие закупки в соответствии с действующим законодательством обязательными не являются, и у антимонопольного органа полномочий для рассмотрения таких жалоб нет.

За надлежащим порядком проведения и организации закупок контрольно-надзорные функции осуществляет Федеральная антимонопольная служба и ее территориальные органы<sup>1</sup> (далее – ФАС России, антимонопольный орган).

К полномочиям ФАС России и ее территориальным антимонопольным органам относятся, в том числе, формирование благоприятной конкурентной среды в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), рассмотрение жалоб на нарушение процедуры обязательных торгов в порядке, предусмотренном ст. 18.1 Закона о защите конкуренции и т. д.

Центральный аппарат ФАС России осуществляет рассмотрение жалоб на действия оператора электронной торговой площадки при проведении той или иной закупки<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 № 331. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

<sup>2</sup> URL : [https://rulaws.ru/acts/Pismo-FAS-Rossii-ot-05.07.2019-№-IA\\_57470\\_19](https://rulaws.ru/acts/Pismo-FAS-Rossii-ot-05.07.2019-№-IA_57470_19) (дата обращения: 07.10.2025);

Согласно ч. 2 ст. 3.3 Закона о закупках, под оператором электронной площадки понимается юридическое лицо (коммерческое), созданное в организационно-правовой форме общества с ограниченной ответственностью или непубличного акционерного общества, в уставном капитале которых доля иностранных граждан, лиц без гражданства, иностранных юридических лиц либо количество голосующих акций, которыми владеют указанные граждане и лица, составляет не более чем 25%, владеющее электронной площадкой, в том числе необходимыми для ее функционирования оборудованием и программно-техническими средствами, и обеспечивающее проведение конкурентных закупок в электронной форме в соответствии с положениями Закона № 223. Функционирование электронной площадки осуществляется в соответствии с правилами, действующими на электронной площадке, и соглашением, заключенным между заказчиком и оператором электронной площадки.

Важными субъектами Закона о закупках являются участники закупочной деятельности. Как следует из положений ч. 5 ст. 3 Закона № 223, участником является любое юридическое лицо или несколько юридических лиц, независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала. Также ими могут быть физическое лицо или несколько физических лиц, в том числе индивидуальный предприниматель или несколько индивидуальных предпринимателей.

Также возникает важный вопрос, могут ли быть участниками закупки аффилированные лица? По нашему мнению, могут, так как аффилированность лиц сама по себе не свидетельствует об их недобросовестности. В случае если заказчик не хочет рисковать, подобное ограничение он может установить в своем Положении. Но тут может возникнуть ситуация, когда нескорые потенциальные участники могут посчитать подобное ограничением конкуренции (аналогичная позиция отражена в решении ФАС России от 22.05.2017 по делу № 223ФЗ-442/17)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> URL : <https://fas.gov.ru/documents/17-39893-17> (дата обращения: 07.10.2025).

Как было отмечено ранее, какие-либо условия и требования к потенциальным участникам закупки Закон № 223 не выдвигает, они указываются каждым заказчиком самостоятельно в Положении о закупках, а затем в извещении/документации конкретной закупки (ч. 6 ст. 3). Важно, что предъявлять к участникам требования, которые не предусмотрены ни Положением, ни документацией, запрещено, а предъявленные требования применяются в равной степени ко всем участникам.

Чтобы принять участие в закупке, потенциальный участник должен соответствовать «пожеланиям» заказчика, в том числе и дополнительным оценочным критериям (иметь определенный опыт работы, наличие материально-технических, финансовых, кадровых и других возможностей, положительная деловая репутация и др.).

На практике ситуация складывается зачастую складывается иначе, чем указано в законодательстве, либо в Положении о закупках, либо в документации (наиболее часто встречающийся случай), так как заказчики устанавливают избыточные требования<sup>1</sup>.

Встречаются ситуации, когда заказчики требуют в составе заявки документы, которые будут необходимы на стадии исполнения договора и которыми компания не может обладать в период, как подачи заявок, так и в период непосредственного осуществления закупки. Означенные действия признаются судами и антимонопольной службой нарушением Закона о закупках<sup>2</sup>. Либо заказчики могут потребовать на момент подачи заявки наличие кадровых ресурсов, необходимых для исполнения договора. Само по себе отсутствие таких ресурсов не влияет на возможность надлежащего исполнения обязательств (кадры могут быть привлечены после подведения итогов закупки). Установление такого требования в документации может быть расценено как

---

<sup>1</sup> URL : [https://rulings.ru/acts/Pismo-FAS-Rossii-ot-05.07.2018-N-SP\\_51294-PR\\_18](https://rulings.ru/acts/Pismo-FAS-Rossii-ot-05.07.2018-N-SP_51294-PR_18) (дата обращения: 07.10.2025).

<sup>2</sup> URL : [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/67a339e3-e756-4f68-9436-e61e6ea9ec16/d254f972-e2c0-41b8-b6ec-1d0da6ef2e11/A40-49403-2018\\_20180629\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/67a339e3-e756-4f68-9436-e61e6ea9ec16/d254f972-e2c0-41b8-b6ec-1d0da6ef2e11/A40-49403-2018_20180629_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 07.10.2025); URL : <https://fas.gov.ru/documents/17-35214-18> (дата обращения: 07.10.2025).

наложение дополнительных финансовых обязательств на участника закупки для целей принятия участия в тендере<sup>1</sup>.

Устанавливая излишние, необъективные или невыполнимые требования, заказчики рискуют остаться либо с одним участником, либо вообще не получить предложений. Если участников заявляется больше чем двое, то возможны отказы в допусках на основании несоответствия требованиям документации<sup>2</sup>.

Выходом из вышеизложенной ситуации может стать внесение изменений в Закон о закупках, а именно установление единых требований к участникам закупки (аналогия с Законом о контрактной системе). Речь идет о том, чтобы предусмотреть обязательные требования к участникам закупки, и вместе с тем предоставить заказчику в документации устанавливать дополнительные требования (например, если закупка осуществляется на выполнение строительных работ, у заказчика есть право потребовать наличие опыта исполнения аналогичных работ за любой промежуток времени).

Введение указанного новшества позволит исключить нарушения Закона о закупках, ограничить произвол заказчиков, устраним неоднозначную судебную и административную практику, а также будет способствовать развитию добросовестной конкуренции.

Положениями Закона о контрактной системе и Законом о закупках предусмотрены меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства. В целях расширения доступа таких участников к закупкам товаров (работ, услуг) в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 05.06.2015 № 287<sup>3</sup> создано акционерное общество «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее – АО «Корпорация МСП»)<sup>4</sup>. Она осуществляет свою деятельность в качестве института развития в сфере малого и среднего

---

<sup>1</sup> URL : <https://br.fas.gov.ru/?text=223Ф3-537%2F19&type=2> (дата обращения: 07.10.2025).

<sup>2</sup> Сайфуллина А. Р. Требования к участникам закупок: практика применения // Вестник науки. 2019. № 12 (21). С. 121-124.

<sup>3</sup> URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201506060003> (дата обращения: 07.10.2025).

<sup>4</sup> URL : [https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/97\\_262478](https://www.glavbukh.ru/npd/edoc/97_262478) (дата обращения: 07.10.2025).

предпринимательства в целях координации оказания таким субъектам поддержки, предусмотренной Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

К целям деятельности такого института можно отнести привлечение денежных средств российских, иностранных и международных организаций; организацию информационного, маркетингового, финансового и юридического сопровождения инвестиционных проектов, реализуемых субъектами малого и среднего предпринимательства; обеспечение информационного взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами и организациями для оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства; подготовку предложений о совершенствовании мер поддержки, в том числе предложений о совершенствовании нормативно-правового регулирования в этой сфере.

Подводя итог, отметим, что большое количество субъектов в процессе своей деятельности непосредственно сталкивается и работает с Законом о закупках. В частности, это заказчики, закупочную деятельность которых «рамочно» регулирует Закон № 223. Вместе с тем, в практике неоднократно встает вопрос о целесообразности тем или иным заказчикам (бюджетные, автономные учреждения, государственные или муниципальные унитарные предприятия) осуществлять закупки в рамках Закона № 223. Есть ли для них актуальная необходимость разрабатывать, продумывать порядок осуществления закупочной деятельности, утверждать, размещать информацию в ЕИС и осуществлять иные действия в рамках Закона № 223, в то время как существует возможность работать по Закону о контрактной системе. Возможно, законодателю необходимо проработать этот вопрос и внести соответствующие изменения – актуализировать перечень заказчиков, на которых Закон о закупках должен распространяться.

Также немаловажным будет уделить внимание субъектам – участникам тендеров, а именно утвердить требования к ним, а также требования к содержанию их заявок, с целью исключить нарушения законодательства, развития добросовестной конкуренции и ограничения произвола заказчиков.

---

## ГЛАВА V.

# ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

---

*§ 1. Характеристика способов осуществления закупок для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц.*

*§ 2. Особенности правового регулирования договора, заключаемого для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц.*

### **§ 1. Характеристика способов осуществления закупок для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц**

В соответствии с ч. 2 ст. 3 Закона о закупках, Положением предусматриваются конкурентные и неконкурентные закупки, устанавливается порядок их осуществления. Конкурсные закупки, участниками которых могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, осуществляются в электронной форме.

Закон № 223 не дает определение, что такое конкурентные и неконкурентные закупки, однако устанавливает признаки, условия и виды таких закупок.

Характерными чертами конкурентной закупки являются:

Во-первых, сообщение о закупке либо путем размещения в ЕИС извещения, доступного неограниченному кругу лиц (с приложением документации), либо посредством направления приглашений принять участие в закрытой конкурентной закупке в случаях, которые предусмотрены ст. 3.5 Закона о закупках.

Во-вторых, обеспечение конкуренции между участниками за право заключить договор с заказчиком на условиях, предлагаемых в заявках, поданных на участие.

В-третьих, описание предмета закупки должно соответствовать требованиям ч. 6.1 ст. 3 Закона о закупках.

Закон № 223 не содержит исчерпывающего перечня способов конкурентных закупок, т. е. у заказчика есть право самостоятельно

установить иные конкурентные способы тендеров, не противоречащие Закону о закупках<sup>1</sup>.

По мнению ФАС России, Положение о закупке должно содержать исчерпывающий перечень применяемых способов закупок, при этом для повышения прозрачности проводимых закупок заказчику следует установить в Положении критерии выбора заказчиком способа закупки товаров (работ, услуг) в зависимости от предмета договора и (или) цены договора<sup>2</sup>.

К стандартным конкурентным способам относят *торги* (конкурс (открытый конкурс, конкурс в электронной форме, закрытый конкурс), *аукцион* (открытый аукцион, аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), *запрос котировок* (запрос котировок в электронной форме, закрытый запрос котировок), *запрос предложений* (запрос предложений в электронной форме, закрытый запрос предложений).

Под *конкурсом* понимается форма торгов, при которой победителем признается участник, заявка на участие в закупке (окончательное предложение) которого соответствует требованиям, установленным документацией, и заявка (окончательное предложение) по результатам сопоставления заявок (окончательных предложений) на основании указанных в документации критериев оценки содержит лучшие условия исполнения договора.

Например, в случае закупки товаров (работ, услуг) по конкретным заявкам заказчика, в том числе, если предмет договора носит технически сложный характер и для эффективного проведения закупки необходимо не только установление заказчиком в документации требований к предмету договора, но и оценка иных условий его исполнения, в том числе предложения о качестве предлагаемых участником товаров (работ, услуг) возможно проведение конкурса.

*Аукцион* – форма торгов, при которой победителем аукциона признается лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее низкую цену договора путем снижения начальной

---

<sup>1</sup> Толстобоков О. Н. О минимальном сроке подачи заявок на участие в иных конкурентных способах закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. № 3. С. 43-52.

<sup>2</sup> URL: <https://fas.gov.ru/documents/574853> (дата обращения: 02.09.2025);

(максимальной) цены договора, указанной в извещении о проведении аукциона, на установленную в документации о закупке величину (шаг аукциона). В случае, если при проведении аукциона цена договора снижена до нуля, аукцион проводится на право заключить договор. В этом случае победителем аукциона признается лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее высокую цену за право заключить договор.

Если закупаются товары, работы, услуги, для которых есть функционирующий рынок и сравнивать которые можно только по их ценам (например, товары серийного производства, типовые работы, услуги), целесообразно проведение аукциона. При этом заказчики вправе разработать собственный перечень продукции, закупка которой осуществляется посредством проведения аукциона.

Под *запросом котировок* понимается форма торгов, при которой победителем признается участник закупки, заявка которого соответствует требованиям, установленным извещением о проведении запроса котировок, и содержит наиболее низкую цену договора.

*Запрос предложений* – форма торгов, при которой победителем признается участник конкурентной закупки, заявка которого в соответствии с критериями, определенными в документации, наиболее полно соответствует требованиям и содержит лучшие условия поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Последние два способа конкурентных закупок применяются в случае, если необходимо обеспечить срочные, неотложные нужды заказчика при небольшой сумме начальной (максимальной) цены договора, порог которой установлен в Положении о закупке.

При этом необходимо отметить, что наиболее предпочтительным способом определения победителя является проведение конкурса, аукциона в связи с тем, что за счет достаточных сроков подачи заявок и заключения договора указанные процедуры обеспечивают расширение числа участников закупок, а также минимизируют риски совершения согласованных действий заказчика и участника закупки.

Конкурентные закупки проводятся как открытым, так и закрытым способом. Закупка, осуществляемая закрытым способом,

проводится в случае, если сведения о такой закупке составляют государственную тайну, либо происходит реализация инвестиционных проектов (п.п. 2-3 ч. 8 ст. 3.1 Закона о закупках).

Закрытая конкурентная закупка проводится по тем же правилам, что и открытая с учетом особенностей, установленных законодательством. Основным отличием является неразмещение в ЕИС информации о такой закупке.

Заказчик в данной ситуации направляет не менее чем двум субъектам, способным поставить необходимые товары (оказать услуги, выполнить работы) приглашение принять участие в закупке.

Вся процедура закупки происходит в закрытой форме, все документы, составленные в ходе ее проведения, направляются сторонам в запечатанных конвертах. Заявки участники направляют заказчику также в запечатанном конверте, не позволяющем просматривать содержимое до его вскрытия.

Постановление Правительства РФ от 25.12.2018 № 1663<sup>1</sup> определяет особенности документооборота при осуществлении в предусмотренных ст. 3.5 Закона о закупках случаях конкурентных закупок закрытым способом в электронной форме, а также порядок аккредитации на электронных площадках, обеспечивающих осуществление закрытых электронных закупок.

Принципы гласности и прозрачности закупочной деятельности соблюдаются при конкурентных закупках. В ЕИС размещается вся информация о такой закупке, в частности: извещение, документация, в которой указаны порядок подачи заявок, порядок их обеспечения, требования к участникам, основания и сроки отмены закупки, порядок и сроки проведения, порядок и сроки заключения договоров и другое. В обязательном порядке размещаются все разъяснения документации, все протоколы, составленные в ходе проведения закупки, а также договор, заключенный по результатам ее проведения.

---

<sup>1</sup> *Об утверждении Положения об особенностях документооборота при осуществлении закрытых конкурентных закупок в электронной форме и порядке аккредитации на электронных площадках для осуществления закрытых конкурентных закупок [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2018 № 1663. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

Если при проведении конкурентной закупки какая-либо информация не была доведена до участников, заказчика могут привлечь к административной ответственности по ст. 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Использование заказчиками иных конкурентных способов определения поставщиков в том виде, в котором это реализовано в современной практике закупок в рамках Закона № 223, вводит в заблуждение потенциальных участников закупок относительно наличия конкуренции при проведении процедур, а также идет вразрез с принципами соответствующего законодательства.

Поэтому также будет целесообразно, как нами было указано во втором параграфе данной работы, сделать исчерпывающим перечень конкурентных способов закупок (конкурс, аукцион, запрос предложений, запрос котировок), при этом оставить заказчику возможность в документации устанавливать определенные особенности.

Разберем теперь, что понимается в Законе № 223 под неконкурентной закупкой и как складывается практика ее применения.

В понимании Закона о закупках под неконкурентной закупкой понимается закупка, условия осуществления которой не соответствуют условиям, предусмотренным ч. 3 ст. 3 Закона № 223.

Способы неконкурентной закупки, в том числе закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), устанавливаются Положением о закупке.

Одним из самых распространенных таких способов является закупка у единственного поставщика. Закон о закупках предоставляет полное право заказчику самостоятельно установить основания и обстоятельства проведения такой закупки. Например, в положении о закупке товаров, работ и услуг акционерного общества «Омская топливная компания» (утверждено Советом директоров АО «Омская топливная компания») в ч. 1 ст. 7 указано 36 случаев, когда акционерное общество может провести такую закупку. В положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО «МРСК Сибири» (утвержденным Советом директоров ОАО «МРСК Сибири») установлено всего 17 случаев, а также ценовые критерии.

Данный вид неконкурентной закупки должен применяться, когда использовать другие (подразумевается конкурентные) способы невозможно или нецелесообразно<sup>1</sup>.

Вообще злоупотребление заказчиком предоставленным ему правом может повлечь негативные последствия, например, контролирующий орган (ФАС России) в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства может выдать предписание об изменении Положения о закупке<sup>2</sup>, предписание об отмене результатов закупки (если договор еще не заключен), либо возможно привлечение к административной ответственности<sup>3</sup>.

Безусловно, Закон о закупках не ограничивает заказчиков в их правах по выявлению поставщиков товаров, работ, услуг, отвечающих их требованиям путем проведения закупки избранным способом. Вместе с тем, он предусматривает в качестве одного из принципов, которым заказчик обязан руководствоваться, отсутствие ограничения конкуренции при проведении закупки.

В соответствии с Обзором судебной практики от 16.05.2018 для целей экономической эффективности, закупка товаров (работ, услуг) у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары (работы, услуги) обращаются на низкоконтурных рынках, или проведение конкурентных процедур нецелесообразно по объективным причинам (например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы и т. д.).

По статистике основным и наиболее распространенным нарушением является либо отсутствие в Положении о закупках оснований для закупки у единственного поставщика, либо установление такого основания, которое позволяет осуществлять практически все закупки неконкурентным способом. Само по себе осуществление выбора поставщика посредством закупки способом «у единственного поставщика» на конкурентном рынке является

---

<sup>1</sup> Чагин К. Г. Закупки у единственного поставщика по Закону № 223-ФЗ // Бухгалтер Крыма: учет в унитарных предприятиях. 2020. № 1. С. 65-74.

<sup>2</sup> URL: <https://br.fas.gov.ru/cases/c9ba1ddd-be59-4aa2-b23f-72bacc4dbd51> (дата обращения: 09.10.2025).

<sup>3</sup> URL: <https://br.fas.gov.ru/to/magadanskoe-ufas-rossii/3d495ceb-7b3a-4f4f-a1ab-56d5b8860a45/?query=049/01/17-168/2019> (дата обращения: 09.10.2025).

неправомерным<sup>1</sup>, поскольку происходит устранение конкуренции на соответствующем рынке.

Предусматривая в Положения основания проведения неконкурентной закупки, заказчик может установить такие основания, как:

– закупка, цена которой не превышает установленного значения (применение этого основания позволит совершать мелкие сделки без дополнительных затрат на проведение конкурентных процедур; каких-либо ценовых ограничений Закон о закупках не содержит);

– закупка для удовлетворения срочной потребности в товаре (работе, услуге) (данное основание позволит заказчику удовлетворить непредвиденные нужды без дополнительных временных и материальных затрат при возникновении чрезвычайной ситуации, аварии, непреодолимой силы и иных не зависящих от воли заказчика обстоятельств);

– закупка по итогам несостоявшейся процедуры (ситуация, когда одна заявка участника была признана соответствующей требованиям, либо таких заявок вовсе нет, а вот потребность заказчика в товарах, работах, услугах осталась);

– закупка у ограниченного круга лиц (субъекты естественных монополий, услуги у государственных организаций, корпораций, компаний);

В настоящее время к данной форме закупки сложилось в основном негативное отношение со стороны контролирующих органов, поскольку заказчики злоупотребляют своим правом и допускают прямое нарушение не только Закона о закупках, но и Закона о защите конкуренции.

Из интервью с Владимиром Сафоновым и Анной Сироткиной: «Речь идет о злоупотреблениях на стадии ведения переговоров, проведения закупки. В Обзоре заложена идея о необходимости обоснования закупки у единственного поставщика через доказывание признаков неконкурентного рынка, также об обязательности обоснования специфики товара, его использования в целях допуска закупки товара конкретного производителя.

Значимость этих разъяснений состоит, в том числе, в недопущении сговора между заказчиком и участником закупки»<sup>1</sup>.

Как мы видим из законодательства, чтобы провести конкурентную закупку, необходимо пройти ряд обязательных этапов, подготовить все необходимые документы и т. д. Закупка у единственного поставщика для заказчиков является своеобразной «палочкой-выручалочкой». Процесс короткий, простой (в отличие от конкурентного способа), не требует много сил и затрат.

Что касается формулировки, указанной в ч. 3.2 ст. 3 Закона о закупках: «способы неконкурентной закупки, в том числе закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), устанавливаются Положением». На наш взгляд, любую *неконкурентную* закупку можно адаптировать под закупку у единственного поставщика.

Общество разместило в ЕИС извещение о проведении прямой закупки на оказание комплекса услуг по юридическому сопровождению оспаривания результатов государственной кадастровой оценки. В графе «способ размещения закупки» было указано «Прямая закупка» (у единственного поставщика, подрядчика, исполнителя). Аналогичное извещение разместило и другое общество на проведение прямой закупки на оказание услуг по краткосрочной аренде земельного участка. Проанализировав документы, протоколы, составленные по результатам проведенных закупок, можно сделать вывод о том, что каждая прямая закупка – это закупка у единственного поставщика, поскольку процедуры опубликования извещения, проведения закупки и заключения договора аналогичны<sup>2</sup>.

В соответствии с п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»<sup>3</sup>, под конкуренцией

---

<sup>1</sup> *Спецзакупки: правовые подходы Верховного Суда* // Вестник арбитражной практики. 2018. № 5. С. 73-78.

<sup>2</sup> URL: <http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31807145306> (дата обращения: 08.06.2025); URL: [zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31705555887](http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31705555887) (дата обращения: 08.06.2025); URL: <http://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806754015> (дата обращения: 08.06.2025).

<sup>3</sup> *О защите конкуренции* [Электронный ресурс] : федер. закон от 26 июля 2006 г. № 135. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

понимается *соперничество хозяйствующих субъектов*, при котором самостоятельными действиями каждого исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Таким образом, конкуренция предполагает несколько хозяйствующих субъектов. В случае наличия одного субъекта (потенциального участника), конкуренция попросту отсутствует.

Формулировка «неконкурентная закупка» по своему смыслу дает понять, что конкуренция не предполагается. Если нет конкуренции и соперничества, значит субъект (потенциальный участник) один. Какое бы иное словесное обличие не имела фраза «неконкурентная закупка», все равно понятия будут сходиться к словосочетанию «закупка у единственного поставщика».

При разработке Положения не рекомендуется отдавать приоритет закупкам у единственного поставщика по сравнению с конкурентными способами. Последнее все же наиболее полно отвечает целям Закона о закупках (аналогичная правовая позиция отражена в Письмах Минэкономразвития России от 03.03.2016 № Д28и-494, от 25.11.2015 № Д28и-3384, от 15.10.2015 № Д28и-3118).

На наш взгляд, в Законе о закупках целесообразно установить одно емкое и четкое определение неконкурентной закупки, либо указать ее признаки или условия. Это поможет добиться единообразия понимания и применения норм закона заказчиками, организаторами закупок и иными участниками торгов.

## **§ 2. Особенности правового регулирования договора, заключаемого для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц**

Согласно ч. 5.1 ст. 3 Закона о закупках, договоры на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) заключаются заказчиком по результатам закупок, осуществляемых в соответствии с планом.

В рамках указанного закона под договором понимается рамочное соглашение или договор, заключенный по определенному «шаблону», в котором нет конкретных данных и не определены четкие параметры (цена, объем, сроки). Характерными чертами можно назвать открытые условия (в сопровождающих документах

закупки размещается проект договора, с которым может ознакомиться любой потенциальный участник), а также отсутствие «четких показателей» (пока не определен победитель, не указана цена, срок поставки или объем продукции, в случае, если предусмотрена поставка товара партиями).

Некоторые авторы рассматривают закупки как механизм заключения договора, состоящий из элементов: односторонняя сделка заказчика в виде извещения о закупке; заявка на участие (также односторонняя сделка); процедура выявления победителя; заключение договора<sup>1</sup>.

Из положений ч. 15 ст. 3.2 Закона № 223 следует, что договор по результатам закупки заключается не ранее чем через десять дней и не позднее чем через двадцать дней с даты размещения в ЕИС итогового протокола. Если требуется одобрение органа управления заказчика, или происходило обжалование в антимонопольном органе действий (бездействия) заказчика, договор заключается не позднее чем через пять дней с даты одобрения или с даты вынесения решения антимонопольного органа. В отношении неконкурентной закупки требования к сроку заключения договоров отсутствуют, их определяет каждый заказчик самостоятельно в Положении<sup>2</sup>.

Заключение договора до истечения десятидневного срока обжалования действий (бездействия) заказчиков свидетельствует о злоупотреблении правом со стороны последнего (п. 15 Обзора судебной практики от 16.05.2018)<sup>3</sup>.

Если заказчик нарушит наложенный законом мораторий и заключит договор (договор в силу закона является ничтожным), в случае признания ФАС России и ее территориальными органами действий заказчика при проведении закупки несоответствующими требованиям законодательства и выдадут предписание, при

---

<sup>1</sup> См., напр.: Демкина А. В. Заключение договора на торгах с точки зрения теории преддоговорного правоотношения. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> URL: <https://www.referent.ru/1/343848> (дата обращения: 01.09.2025).

<sup>3</sup> Обзор по вопросам судебной практики, возникающим при рассмотрении дел о защите конкуренции и дел об административных правонарушениях в указанной сфере [Электронный ресурс]: обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 16.03.2016. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

оспаривании ненормативного акта антимонопольного органа суды во внимание заключенный договор принимать не будут<sup>1</sup>.

Закон о закупках, в отличие от Закона о контрактной системе, не содержит порядка заключения договора, заказчик самостоятельно в соответствии с ч. 2 ст. 1 Закона о закупках устанавливает в Положении, где может предусмотреть состав комплекта документов, который подлежит направлению в рамках заключения договора, правила его направления, сроки, права и обязанности, которые возникают у сторон по мере совершения тех или иных действий, и т. д.

Например, в положении о закупках муниципального предприятия г. Омска «Тепловая компания»<sup>2</sup> заказчик предусмотрел порядок заключения договора, аналогичный с Законом о контрактной системе, и предусмотрел право победителя направить протокол разногласий в случае, если положения проекта договора не соответствуют положениям документации или извещения о закупке.

Проводя те или иные закупки, заказчики руководствуются целью получить поставщика (подрядчика, исполнителя), способного удовлетворить его потребности в определенном товаре (работе, услуге). В связи с чем в проекте договора сразу обозначаются его условия (в основном предмет), а также указывают необходимые параметры, характеристики, свойства, сроки, цену и т. д. Подавая заявку на участие в тендере, будущий поставщик соглашается со всеми условиями заказчика и предлагает исполнить договор на его условиях, либо, предлагает условия исполнения лучше, чем указанные в извещении<sup>3</sup>.

Учитывая, что договор по результатам закупок заключается с победителем по цене, предложенной в ходе закупки, на условиях

---

<sup>1</sup> *Постановление Арбитражного суда Московского округа от 13.03.2020 № Ф05-1480/2020 по делу № А40-71244/2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30.01.2020 № Ф05-24641/2019 по делу № А40-71066/2019. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

<sup>2</sup> URL: <https://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/documents.html?clauseId=16548&clauseInfoId=495245&versioned=&activeTab=1&epz=true> (дата обращения: 01.10.2025).

<sup>3</sup> URL: [https://sibac.info/archive/social/5\(88\).pdf](https://sibac.info/archive/social/5(88).pdf) (дата обращения: 09.10.2025);

документации и заявки такого участника, независимо от применяемой им системы налогообложения<sup>1</sup>, окончательный договор формируется после включения в него всех необходимых для исполнения договора сведений.

Таким образом, можно сделать вывод, что установленные условия в проекте договора (цена, объем, сроки, условия поставки, порядок оплаты, порядок страхования, формирование акта приемки и передачи, любые сведения, которые зафиксированы в договоре) являются его «существенными» условиями.

Так, Омским УФАС России было рассмотрено дело № 05-04.1/6-19 РНП по обращению МП г. Омска «Тепловая компания» о включении сведений об ООО «Сибирский строитель» в реестр недобросовестных поставщиков. Заказчик в проекте договора указал стоимость исполнения такого договора вместе с НДС. Общество, находясь на упрощенной системе налогообложения, с действиями заказчика не согласилось, поскольку не является плательщиком такого налога (НДС). Комиссия антимонопольного органа отказала во включении сведений, поскольку заказчик в проект договора включил сведения, не соответствующие заявке победителя.

Особенностью договоров, заключенных в рамках Закона № 223, является то, что сведения о таких договорах размещаются в ЕИС и ведется соответствующий реестр (предусмотрен ст. 4.1 Закона о закупках).

Такой реестр ведет Федеральное казначейство. Правила ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки, утверждены Постановлением Правительства РФ от 31.10.2014 № 1132<sup>2</sup>. В них установлены требования к его содержанию, к оформлению заказчиками направляемых для включения в реестр сведений, а также порядок ведения самого реестра Федеральным казначейством.

В процессе исполнения договора, заключенного по результатам закупки, проведенной в рамках Закона № 223, в него

---

<sup>1</sup> URL: [https://rulings.ru/acts/Pismo-FAS-Rossii-ot-22.08.2018-N-AD\\_66562\\_18](https://rulings.ru/acts/Pismo-FAS-Rossii-ot-22.08.2018-N-AD_66562_18) (дата обращения: 01.10.2025).

<sup>2</sup> О порядке ведения реестра договоров, заключенных заказчиками по результатам закупки [Электронный ресурс] : постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2014 № 1132. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

можно вносить изменения. Закон запрета не устанавливает, вместе с тем, основания изменения договора необходимо указать в Положении для того, чтобы предотвратить претензии со стороны поставщика (подрядчика, исполнителя). Ограничение на внесение изменений в договоры может вытекать либо из ГК РФ (ст. 448), либо из текста Положения о закупке самого заказчика, либо из текста самого договора, который предполагается изменить.

В случае внесения изменений в договоры необходимо помнить, что менять условия, которые имели существенное значение для определения цены на торгах, формирования заявок, определения победителя, запрещено. Вместе с тем, формулировка «условия, имевшие существенное значение» может трактоваться очень широко, к ним можно отнести условия о сроке поставки, порядке и сроках оплаты, об ответственности, о предмете, о порядке взаимодействия сторон и т. д.

По соглашению сторон можно изменить цену договора, например, из-за изменения процентной ставки НДС<sup>1</sup> в том случае, когда такое изменение не противоречит положениям соответствующего договора и Положению о закупке. В то же время, многократно увеличивать цену договора запрещено, поскольку тем самым нивелируются условия проведенной закупки (аналогичная правовая позиция отражена в пункте 16 Обзора судебной практики от 16.05.2018).

В договоре (или в Положении) заказчик может предусмотреть возможность изменения цены договора в рублях в связи с ростом курса валюты. Еще лучше, если цена в рублях будет изменяться дополнительным соглашением сторон, только если изменение курса валюты преодолет какой-то барьер, например в 5% от курса на момент заключения договора<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> URL: [https://www.minfin.ru/ru/document/?id\\_4=126133-pismo\\_minfina\\_rossii\\_ot\\_29.11.2018\\_\\_24-01-0786352\\_po\\_voprosu\\_izmeneniya\\_tseny\\_kontraktov\\_zaklyuchennykh\\_v\\_sootvetst\\_vii\\_s\\_federalnym\\_zakonom\\_ot\\_18.07.2011\\_\\_223-fz\\_o\\_zakupkakh](https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=126133-pismo_minfina_rossii_ot_29.11.2018__24-01-0786352_po_voprosu_izmeneniya_tseny_kontraktov_zaklyuchennykh_v_sootvetst_vii_s_federalnym_zakonom_ot_18.07.2011__223-fz_o_zakupkakh) (дата обращения: 05.10.2025).

<sup>2</sup> Ермакова А. В. Порядок и пределы изменения договоров, заключенных в рамках Закона № 223-ФЗ (тезисы доклада) // Корпоративные закупки – 2016: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ. Сборник докладов IV Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Книга по Требованию, 2016. С. 33-37.

В этой связи возникает справедливый вопрос: можно ли расценивать дополнительное соглашение об увеличении объема закупки новой самостоятельной закупкой и новым договором?

По нашему мнению, нет, поскольку между сторонами сохраняются хозяйственные отношения, только в измененном виде. Например, договором предусмотрена поставка 25 принтеров, но у поставщика появляется возможность поставить заказчику за стоимость, установленную в процессе закупки, на 3 принтера больше. Стороны оформляют дополнительное соглашение на поставку 28 принтеров, однако сроки и другие условия остаются неизменными.

Однако если дополнительное соглашение имеет признаки самостоятельного договора, чаще всего – свой предмет, срок, цену, то его следует считать самостоятельно закупкой и оформлять необходимо соответственно: строка в плане закупок, извещение, документация, отдельный номер в реестре договоров.

Информация об изменениях условий договора, если при его заключении или исполнении изменяются (по сравнению с указанным в протоколе, составленном по результатам закупки) объем, цена закупаемых товаров (работ, услуг) сроки исполнения, размещается в течение 10 дней со дня их внесения. В случае неразмещения такой информации в срок, заказчик может быть привлечен к административной ответственности.

В части изменения договора в одностороннем порядке необходимо отметить, что законодательством (ГК РФ) такая возможность предусмотрена. Вместе с тем, для договоров, заключаемых в порядке, предусмотренном Законом № 223-ФЗ, целесообразно воздержаться от включения условий, позволяющих сторонам в одностороннем порядке изменять договоры.

Во многих случаях изменение договора в процессе его исполнения можно расценить как ущемление прав других участников (потенциальных участников закупок). Например, заказчик предусмотрел в извещении и проекте договора срок выполнения работ 30 дней, однако при заключении договора с победителем срок выполнения работ увеличили до 50 дней. Вероятно, если бы о возможности изменить сроки исполнения в большую сторону знали другие участники, то предложения могли подать иные, да и круг участников мог быть иным. Как итог, результат закупки мог быть иной – как по цене, так и по

выбранному контрагенту.

На практике такая распространенная ситуация, к сожалению, не получает должного контроля со стороны государственных органов. Отсутствует и общественный контроль, так как результат исполнения договора не привлекает к себе столько внимания, сколько процесс торга участников на стадии закупки, к тому же файлы, отражающие исполнение контракта, скрыты от пользователей и в ЕИС не публикуются.

В гражданском праве у сторон есть возможность пролонгировать (продлевать) договоры. Такая возможность есть и при исполнении договора, заключенного в рамках Закона № 223. Важно этот процесс правильно оформить, начиная с указания такой возможности в Положении о закупках, в извещении (документации), и заканчивая весь процесс дополнительным соглашением с контрагентом. Разумеется, необходимо такую информацию отражать в карточке договора в ЕИС<sup>1</sup>.

В части расторжения договора необходимо отметить, что расторгнуть договор с контрагентом можно по взаимному согласию в любой момент до окончания его действия (ч. 1 ст. 450 ГК РФ). Заказчики в Положении могут закрепить порядок исполнения договора. Вместе с тем, в части расторжения договора в основном указывают, что его расторжение осуществляется в соответствии с нормами ГК РФ. Лучше, если в локальном акте будет указан перечень оснований, когда можно расторгнуть договор в одностороннем порядке или по соглашению сторон.

По общему правилу расторгнуть договор в одностороннем внесудебном порядке можно в случаях, установленных законом (ч. 1 ст. 310 ГК РФ). В определенных ситуациях отказ необходимо мотивировать. Например, при нарушении обязательств или наступлении определенных обстоятельств (при договоре поставки есть право отказаться в случае, если поставщик поставил товары ненадлежащего качества, с недостатками и не исправил их в приемлемый для вас срок).

Также договор можно расторгнуть в суде в случаях, когда одна из сторон существенно нарушает его условия, а также в иных случаях, предусмотренных законом или самим договором.

---

<sup>1</sup> URL: <https://www.bicotender.ru/articles/prolongaciya-dogovora-po-223fz.html> (дата обращения: 08.10.2025).

Например, можно обратиться в суд при существенном изменении обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора по итогам закупки.

Следует отметить, что в случае расторжения договора в судебном порядке сведения о контрагенте направляются в ФАС России и ее территориальные органы для включения сведений о таком лице в реестр недобросовестных поставщиков.

На практике встречаются ситуации, когда заказчик самостоятельно отказывается от заключения договора с победителем по результатам проведенной закупки.

Один момент, когда основания отказа заказчика от заключения договора по результатам проведенной процедуры торгов прописаны и предусмотрены Положением, а также имеются объективные на то обстоятельства. Например, АО «Омский аэропорт» в своем положении о закупках товаров (работ, услуг) в п. 9.1.10 предусмотрело, что отказ от заключения договора допускается по согласию сторон в связи с обстоятельствами непреодолимой силы, а также в случае изменения потребностей заказчика.

В своем положении о закупках АО «Омскгазстройэксплуатация» установило, что заказчик обязан принять решение об отказе заключения договора с победителем закупки или с иным участником закупки, с которым (первоначально) принято решение о заключении договора в случае, если после составления итогового протокола, но до заключения договора было выявлено наличие в составе заявки такого участника недостоверных сведений, предоставление которых требовалось в соответствии с условиями извещения о проведении закупки<sup>1</sup>.

Также заказчикам следует обращать внимание на то, какие основания для отказа от заключения договора они устанавливают.

Так, ГУП «Петербургский метрополитен» в положении о закупках и в документации о проведении конкурса было установлено: «В случае, если поступила заявка только одного участника, конкурс признается несостоявшимся, конкурсная комиссия вправе принять одно из следующих решений:

---

<sup>1</sup> URL : <https://zakupki.gov.ru/223/clause/public/order-clause/info/documents.html?clauseId=1934&clauseInfoId=465881&versioned=&activeTab=1&epz=true> (дата обращения: 06.10.2025).

– о заключении договора с единственным участником конкурса;

– о незаключении договора с единственным участником.

Решение о заключении договора с единственным участником принимается комиссией либо в случае наличия срочной потребности в закупке, либо если поступила заявка единственного участника, являющегося единственным изготовителем товара (обладателем исключительных прав, единственным исполнителем в регионе и т. п.). Во всех остальных случаях принимается решение о незаключении договора».

Проведя конкурс заказчик, руководствуясь обоснованными выше доводами, отказался от заключения договора с единственным участником. Последний, не согласившись с такой позицией, направил в ФАС России жалобу, по результатам рассмотрения которой антимонопольный орган признал означенные действия ГУП «Петербургский метрополитен» нарушением положений ч. 15 ст. 3.2 Закона о закупках. С учетом изложенного, Заказчику было выдано предписание – направить проект договора победителю закупки и продолжить процедуру закупки в соответствии с требованиями Закона о закупках<sup>1</sup>.

Другое дело, когда заказчики без оснований не подписывают договор с победителем. Так, Московским УФАС России была рассмотрена жалоба общества на действия заказчика при проведении запроса предложений, в ходе проведения которого к участию была допущена одна заявка. Заказчик по результатам закупки вместо того, чтобы заключить договор с победителем, отказался от его заключения. Данные действия были обоснованы тем, что запрос предложений не является торгами, следовательно, у заказчика отсутствует обязанность по результатам тендера заключать договор.

Московское УФАС России с указанной позицией не согласилось, жалоба общества была признана обоснованной, заказчику было выдано предписание. В своем решении антимонопольный орган указал, что предусмотренный заказчиком механизм, оставляющий за собой право отказываться от

---

<sup>1</sup> URL : <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-kontrolya-razmeshcheniya-gosudarstvennogo-zakaza/c92acb64-93c4-4372-84d1-6617d0acdd75> (дата обращения: 06.10.2025).

заключения договора, мотивируя это тем, что запрос предложений не является торгами, нарушает баланс частных и публичных интересов, а также законодательно закрепленный принцип равенства участников гражданских правоотношений, поскольку создает незаконные, необоснованные преимущества для заказчика, обладающего правом немотивированно отказаться от заключения договора с победителем. Данную позицию контролирующего органа поддержали Арбитражный суд города Москвы (дело № А40-178332/18<sup>1</sup>) и Девятый арбитражный апелляционный суд (дело № 09АП-12753/2019<sup>2</sup>).

---

<sup>1</sup> URL : [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c0d783c3-9609-46b4-95a4-bb6d6a2f829f/857d6b15-88fe-4698-842f-a20b4113fd72/A40-178332-2018\\_20181205\\_Reshenija\\_i\\_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c0d783c3-9609-46b4-95a4-bb6d6a2f829f/857d6b15-88fe-4698-842f-a20b4113fd72/A40-178332-2018_20181205_Reshenija_i_postanovlenija.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 06.10.2025).

<sup>2</sup> URL : [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c0d783c3-9609-46b4-95a4-bb6d6a2f829f/1866311c-0fd9-45d9-b493-e97783e537cd/A40-178332-2018\\_20190409\\_Postanovlenie\\_apelljacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/c0d783c3-9609-46b4-95a4-bb6d6a2f829f/1866311c-0fd9-45d9-b493-e97783e537cd/A40-178332-2018_20190409_Postanovlenie_apelljacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 06.10.2025).

---

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

---

Подводя итоги рассмотрения актуальных вопросов правового регулирования публичных закупок отметим, что Закон № 44 основан на системном подходе к правовому регулированию государственных и муниципальных закупок, но не лишен ряда недостатков. Так, Закон о контрактной системе имеет существенные юридико-технические упущения – сложные в восприятии формулировки, большое количество отсылочных и бланкетных норм. Ряд вопросов, имеющих стратегическое значение, отдан в сферу подзаконного нормативного правового регулирования, что делает обращение к нормам затруднительным.

Система публичных закупок дифференцирована, что негативно сказывается на организации деятельности как заказчиков, так и участников закупок. У первых подобные проблемы возникают в случае осуществления закупок по двум законам (например, у бюджетных учреждений), которым приходится ориентировать свою закупочную деятельность на два отличных друг от друга алгоритма. Участники закупок при таких обстоятельствах вынуждены разбираться в двух одинаково сложных сводах правил о публичных закупках, которые направлены на реализацию одних и тех же целей.

Исходя из этого, считаем целесообразным концептуально пересмотреть взгляды законодателя на систематизацию норм, регламентирующих порядок осуществления публичных закупок, в контексте их унификации и объединения в рамках единого базисного нормативного правового акта.

В то же время, контрактная система закупок, несмотря на все недостатки ее регламентации и функционирования имеет тенденцию к сбалансированности частных и публичных интересов в сфере закупок, а также обеспечивает единство взаимодействия для заказчиков, участников закупок, органов контроля и иных участников контрактной системы на всей территории РФ.

Законодательство, регулирующее закупки для нужд отдельных видов юридических лиц, имеет определенные

недостатки. Вместе с тем, в корпоративном секторе система закупок товаров (работ, услуг) в основном сформирована. Принципы и механизмы закупочной деятельности, установленные Законом о закупках, предусматривают централизованное размещение в ЕИС всей необходимой информации о тендерах. В большинстве случаев обеспечивается открытый и недискриминационный доступ к участию в закупках, созданы условия для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков.

Безусловно, на основе анализа сложившейся как судебной, так и административной практики применения Закона № 223, законодательство подлежит совершенствованию. Урегулирование спорных и неоднозначных вопросов возможно посредством принятия комплексных поправок, внесения изменений, основываясь, в том числе, на предложениях органов исполнительной власти (например, Федеральной антимонопольной службы, Минэкономразвития России) в целях создания прочного «фундамента» осуществления закупочной деятельности в сфере корпоративных закупок отдельными категориями заказчиков.

В рамках работы нами было обращено внимание на некоторые актуальные проблемы применения Закона о закупках, предложены основные направления его совершенствования.

Так, в целях пресечения практики по установлению тем или иным заказчиком излишних, необъективных или невыполнимых требований к потенциальным участникам, необходимо внести изменения в Закон о закупках, а именно установить единый перечень требований к участникам закупки (аналогия с Законом о контрактной системе), т. е. предусмотреть обязательные требования к участникам закупки.

Вместе с тем, необходимо предоставить возможность заказчику в документации устанавливать дополнительные требования (например, если закупка осуществляется на выполнение строительных работ, у заказчика есть право потребовать наличие опыта исполнения аналогичных работ за любой промежуток времени).

Введение указанного новшества позволит исключить нарушения Закона о закупках, ограничить произвол заказчиков, устраним неоднозначную судебную и административную практику,

а также будет способствовать развитию добросовестной конкуренции.

Также необходимо актуализировать перечень заказчиков, на которых Закон о закупках должен распространяться. Есть целесообразность тем или иным заказчикам (бюджетные, автономные учреждения, государственные или муниципальные унитарные предприятия) осуществлять закупки в рамках Закона № 223.

Немаловажным будет проработать вопросы в части планирования закупок и закупочной деятельности, а именно установить диспозитивный характер норм, регламентирующих опубликование в ЕИС планов закупок. Оптимальным решением было бы оставить ведение такого документа внутри организации, а право опубликования оставить на усмотрение того или иного заказчика.

В положения о конкурентных и неконкурентных закупках, на наш взгляд, также необходимо внести изменения, а именно установить одно емкое и четкое определение неконкурентной закупки, либо четко указать ее признаки или условия. Это поможет добиться единообразия понимания и применения норм закона заказчиками, организаторами закупок и иными участниками торгов.

## СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.....	7
§ 1. Предмет, методы и основы правового регулирования отношений в сфере государственных и муниципальных закупок.....	7
§ 2. Общая характеристика контрактной системы в сфере закупок.....	13
§ 3. Особенности правового регулирования контракта.....	18
ГЛАВА II. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКА СПОСОБОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКОВ (ПОДРЯДЧИКОВ, ИСПОЛНИТЕЛЕЙ).....	27
§ 1. Общая характеристика конкурентных закупок.....	27
§ 2. Неконкурентные способы государственных и муниципальных закупок.....	30
ГЛАВА III. КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК.....	37
§ 1. Правовой статус субъектов и содержание контрольно- надзорной деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок.....	37
§ 2. Юридическая ответственность за нарушение нормативных правовых актов в сфере государственных и муниципальных закупок.....	51
ГЛАВА IV. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ .....	63
§ 1. Система нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере закупок отдельных видов юридических лиц ...	63

§ 2. Проблемы определения правового статуса и формирования содержания положения о закупке .....	72
§ 3. Правовое положение субъектов, вовлеченных в осуществление закупок отдельных видов юридических лиц .....	81
ГЛАВА V. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ.....	91
§ 1. Характеристика способов осуществления закупок для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц .....	91
§ 2. Особенности правового регулирования договора, заключаемого для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц .....	99
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	109
СОДЕРЖАНИЕ.....	112

### **Сведения об авторах**

Лавров Юрий Борисович – заведующий кафедрой частного права Университета "Кластер", кандидат юридических наук, доцент;

Чекурда Евгений Андреевич – доцент кафедры частного права Университета "Кластер", кандидат юридических наук.