

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра гражданского права и процесса

Договор поставки для государственных и муниципальных нужд

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студента 3 курса 363 группы
направления 40.04.01 – «Юриспруденция»
юридического факультета
Харламова Артема Дмитриевича

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

Зарубина М.Н.

подпись, дата

Зав. кафедрой:

к.ю.н., доцент

Тогузаева Е.Н.

подпись, дата

С а р а т о в 2019 г.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность работы. Договор поставки для государственных и муниципальных нужд на сегодняшний день является одним из самых распространенных в предпринимательской деятельности. Несмотря на его достаточную законодательную проработку и сложившуюся судебную практику, проблемы в правоприменении до настоящего времени остаются, что обуславливает актуальность данной тематики.

Особенность договора поставки для государственных и муниципальных служб состоит в том, что он является одной из разновидностей договора купли-продажи и имеет ряд отличительных черт, позволяющих его квалифицировать именно как поставку.

В 2014 г. был принят Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о КС). Он призван заменить Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о госзакупках), который вызывал множество нареканий со стороны участников процесса и контролирующих органов.

Существовавшая до 1 января 2014 года система нормативных правовых актов, регулирующих государственные и муниципальные заказы, не предоставляла возможности создания условий развития добросовестной конкуренции в системе размещения государственных и муниципальных заказов, предоставляя практически не ограниченные возможности для злоупотреблений.

Закон предусмотрел единую информационную систему, которая содержит всю информацию о закупках, начиная от планирования и заканчивая контролем. Преимущества данной системы состоит в ее функциях, которые не ограничиваются формированием, обработкой, хранением и предоставлением

сведений, с 2016 г. данная система осуществляет контрольные функции в автоматическом режиме.

Одним из нововведений в сфере государственных поставок стало нормирование поставляемых товаров. Под ним подразумевается установление определенных требований и предельной цены к закупаемым товарам, чтобы не допустить закупку предметов роскоши.

С 1 января 2016 года заказчики должны выносить на общественное обсуждение ряд закупок, чем обеспечивается открытость и прозрачность изучаемой сферы.

Законом установлено, что обязательному обсуждению подлежат также закупки свыше 1 млрд. руб., кроме того, установлен срок для проведения указанных обсуждений, который начинается с момента опубликования плана закупок в единой информационной системе и заканчивается не позднее той даты, когда у заказчика нет возможности отменить определение поставщика, подрядчика, исполнителя, так как на основании общественного обсуждения могут быть внесены изменения в планы закупок, планы-графики и в документации о закупке или закупка вообще может быть отменена. С 2016 г. каждой закупке присваивается идентификационный код, который будет указан и в плане закупок, и в плане-графике, и в извещении для взаимосвязи указанных документов.

В Законе № 94-ФЗ не было четких указаний на методы определения начальной (максимальной) цены контракта, тогда как Закон № 44-ФЗ предусматривает целый перечень таких методов, указывая их в ст. 22, что позволяет законодательно урегулировать порядок определения максимальной цены, которая, как отмечалось ранее, играет большую роль в системе государственных закупок. Метод сопоставимых рыночных цен является приоритетным и строится на получении информации о рыночных ценах на идентичные или однородные товары. Нормативный метод предусматривает расчет цены на основании требований в соответствии со статьей о нормировании в сфере закупок. Тарифный метод может применяться в случае государственного

регулирования цен на закупаемые товары, работы или услуги. Проектно-сметный метод применяется в случае строительства, реконструкции, капитального ремонта с учетом нормативов, применяемых при строительных работах. Затратный метод применяется при невозможности применения других методов или в дополнение к ним и заключается в определении цены как суммы затрат плюс нормальная прибыль.

На заказчика возлагается обязанность создания контрактной службы (если совокупный объем закупок превышает 100 млн. руб.) или контрактного управляющего.

Сокращены и сроки осуществления некоторых операций. Довольно затяжная процедура проведения конкурса привела к сокращению его сроков: минимального срока размещения извещения о проведении открытого конкурса - с 30 дней до 20 дней; сроков рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе (Закон № 94-ФЗ предусматривал 20 дней на рассмотрение заявок и 10 на их оценку, Закон № 44-ФЗ дает только 20 дней на их рассмотрение и оценку), минимального срока размещения извещения об электронном аукционе, начальная цена которого превышает 3 млн. рублей, - с 20 до 15 дней; срока рассмотрения вторых частей заявок - с 6 дней до 3 рабочих дней и т.д. Объем закупок у субъектов малого предпринимательства с 2014 г. ограничен только нижним пределом - не менее 15 процентов совокупного годового объема закупок, до 2014 г. был установлен и верхний предел - 20 процентов, и нижний составлял 10 процентов. Также у заказчиков появилась необходимость составлять отчет о предоставлении таких преимуществ за прошедший год.

Научная новизна работы заключается в том, что обобщение современной судебно-арбитражной практики по вопросам применения правовых норм о договорах поставки для государственных и муниципальных нужд (в условиях наличия пробелов и противоречивого регулирования), выявило не только имеющиеся проблемы, но позволяет предложить некоторые способы их преодоления, что поможет защитить законные интересы субъектов при осуществлении ими предпринимательской деятельности. Исходя из этого, в

научной работе отражены нововведения в законодательстве, а также указан ряд предложений, направленных на разрешение проблем возникающих при заключении и исполнении договоров поставки для государственных и муниципальных нужд и восполнение пробелов действующего законодательства.

Целью данной работы является анализ законодательства, научной литературы и правоприменительной практики по договору поставки для государственных и муниципальных нужд.

Для достижения данной цели поставлены следующие задачи:

1. Анализ развития российского законодательства по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд

2. Анализ и определение квалифицирующих признаков и особенностей правовой природы договора поставки для государственных и муниципальных нужд, его отличие от смежных договоров.

3. Выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования договора поставки для государственных и муниципальных нужд.

Объектом данной работы выступают общественные отношения, возникающие в процессе применения гражданского законодательства при заключении договора поставки для государственных и муниципальных нужд.

Предметом исследования являются нормативно-правовые акты советского и современного периодов гражданского законодательства России, научные разработки по теме диссертационного исследования.

Нормативную основу работы составляют Конституция Российской Федерации, Гражданский Кодекс Российской Федерации, различные федеральные законы Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные документы различных министерств и ведомств и другие.

Теоретической основой работы выступают труды следующих ученых и юристов: Мейер Д.И. , Победоносцев К.П. , Покровский И.А., Шершеневич Г.Ф.

В советский период вопросу поставки товаров для государственных нужд были посвящены работы таких ученых, как Агарков М.М., Братусь С.И., Варшавский К.М., Иоффе О.С., Семеусов В.А. и других.

Методологической основой исследования для реализации поставленной цели и выполнения поставленных задач является диалектический метод познания общественных явлений и процессов, позволяющий рассматривать их в постоянном развитии и взаимосвязи. Был собран и проанализирован нормативный, научный и практический материал, касающийся порядка размещения и заключения договора поставки для государственных и муниципальных нужд, практики реализации положений закона в этой области, а также материал, позволяющий рассмотреть проблемы, возникающие перед государственными и муниципальными заказчиками при проведении процедуры государственных и муниципальных закупок.

Эмпирической основой работы выступают законодательные и иные правовые акты РФ, материалы опубликованной судебной практики.

Практическая и теоретическая значимость исследования состоит в том, что работа представляет собой комплексное изучение проблем, связанных с заключением договора поставки для государственных и муниципальных нужд.

Положения, сформулированные в работе, могут служить основой для научной дискуссии и дальнейшего теоретического исследования данной проблемы.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Для устранения разнообразия мнений по поводу правовой природы договора поставки товаров для государственных (муниципальных) нужд необходимо в п. 3 ч. 1 ст. 1 закона № 44-ФЗ после слов «заключения гражданско-правового договора» добавить слова «в соответствии с § 4 главы 30 Гражданского кодекса Российской Федерации».

2. Среди проблем правового регулирования в сфере регулирования поставок для государственных или муниципальных нужд можно указать на общий характер данного закона и отсутствие специализированных законов,

которые регламентировали бы отношения по поставке для нужд отдельных органов власти. Поэтому в качестве направлений перспективного развития данной сферы отношений можно назвать принятие нормативно-правового акта, регулирующего поставку для государственных нужд органов судебной власти, что актуально в связи с особым положением данных органов.

3. Для совершенствования норм об ответственности сторон по договору поставки для государственных и муниципальных нужд необходимо реализовать следующие меры:

- ужесточение ответственности поставщиков по договору о поставке для государственных нужд;

- урегулирование на законодательном уровне деятельности операторов электронных площадок и порядка обжалования действий и бездействий заказчиков;

- установление контроля за отчетностью, публикуемой заказчиком

Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой всего исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

Апробация результатов исследования. По теме исследования опубликовано две работы:

1. Харламов А.Д. Развитие законодательства о поставках для государственных и муниципальных нужд// Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: материалы X Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов (20 апреля 2017 г., Саратов). Сборник научных статей. Саратов: Издательство «Саратовский источник», 2017. С.298-300.

2. Харламов А.Д. Проблемы совершенствования правового регулирования поставок для государственных нужд//Высокие технологии, наука и образование: актуальные вопросы, достижения и инновации: сборник статей Международной научно-практической конференции. В 2 ч. Ч. 2. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение». 2018. С. 194-197.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Первая глава магистерской работы «Понятие договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд» состоит из трех параграфов и посвящена рассмотрению истории становления и развития российского законодательства по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд, общей правовой характеристике договора поставки для государственных и муниципальных нужд, отличие от смежных договоров, а также изучению субъектов поставки товаров для государственных или муниципальных нужд.

В *первом параграфе* **«История становления и развития российского законодательства по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд»** рассматриваются правоотношения, складывающиеся в процессе поставки товаров для государственных и муниципальных нужд, которые исторически традиционно характеризуется пристальным вниманием законодателя к их регулированию.

Проанализированы основные этапы становления и развития российского законодательства по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд.

Положения о поставке берут начало в XVII веке. При этом, Соборное Уложение 1649 года еще не содержало специальных положений, регулирующих данные правоотношения. Анализ Соборного Уложения показал, что участие государства в экономическом обороте было ограничено лишь в рамках монополий на изготовление и продажу отдельных товаров, обложение поборами доходов с различных объектов, сбором пошлин, возложением повинностей на крестьян и посадских людей. Первым правовым актом государства в изучаемой сфере стал Указ о «подрядной цене» на доставку в Смоленск муки и сухарей, подписанный 7 июля 1654 г. В период правления Петра I были приняты следующие акты: во-первых, Указ Петра I от 27 декабря 1714 г. «О подрядах», закрепляющий обязанность отчета за заключенные и

исполненные договоры поставки товаров для государственных нужд; во-вторых, Сенатский указ от 25 января 1716 г. «О подрядах и договорных письмах»; в-третьих, Указ Петра I Сенату от 9 апреля 1720 г. «О составлении положения о подрядах при государственных работах и поставках» и т.д.

18-19 века ознаменованы значительным ростом количества законодательных актов, регламентирующих отношения в сфере поставки товаров для государственных нужд. Разрозненные правовые нормы, регулирующие указанные правоотношения, были собраны в Положении о казенных подрядах и поставках. Правовое регулирование отношений по поставке в период с 1921 по 1927 гг. строилось на принципе преемственности дореволюционного гражданского права. Важным нормативным правовым актом, регулирующим отношения поставки, того времени стало Положение о государственных подрядах и поставках от 30 сентября 1921 г.

Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. был составлен на основе проекта Гражданского уложения. Но договор поставки больше не относился к самостоятельным договорам. И законодатель, и многие ученые относили его к разновидности договора купли-продажи. Также предлагалось вообще исключить договор поставки по причине отсутствия характерных особенностей данной гражданско-правовой конструкции.

Во *втором параграфе «Общая правовая характеристика договора поставки для государственных и муниципальных нужд, отличие от смежных договоров»* рассматриваются основные признаки, характеризующие договор поставки товаров для государственных и муниципальных нужд.

В настоящее время поставка товаров для государственных (муниципальных нужд) основывается на Конституции Российской Федерации, на § 4 главы 30 Гражданского кодекса РФ, на главе 10 Бюджетного кодекса РФ и на законе № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее закон № 44-ФЗ), и на иных нормативных правовых актах.

Гражданский кодекс Российской Федерации пунктом 5 статьи 454 относит договор поставки для государственных и муниципальных нужд к разновидности договора купли-продажи. Это объясняется признаками, характерными как для договора купли-продажи, так и для рассматриваемого договора поставки. К таким признакам относятся следующие: консенсуальность, двусторонность и возмездность договора.

Точку зрения об отнесении договора поставки для государственных и муниципальных нужд к одному из видов договора купли-продажи поддержали такие ученые как Садилов О.Н., Суханов Е.А., Романец Ю.В., Бобкова О.В.

В *третьем параграфе «Субъекты поставки товаров для государственных или муниципальных нужд»* рассматриваются основные участники договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд.

Участниками договора на поставку товаров в государственных или муниципальных интересах выступают, с одной стороны, государственный (муниципальный) заказчик и поставщик - с другой. В случае, если контрактом предусмотрено, что поставка товаров осуществляется поставщиком определяемому заказчиком покупателю по договорам поставки товаров в государственных или муниципальных интересах, то участником данных правоотношений становится покупатель.

Статья 4 Федерального закона о закупках заказчики для формирования федерального или регионального фондов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия закрепляет норму, согласно которой поставщики определяются Правительством РФ или органом исполнительной власти субъектов РФ. В аналогичном порядке определяется состав государственных заказчиков.

Вторая глава исследования «Государственный и муниципальный контракт на поставку товаров для государственных и муниципальных нужд» состоит из трех параграфов и посвящена рассмотрению понятия и признаков государственного или муниципального контракта на поставку

товаров для государственных или муниципальных нужд, существенных условий и порядка заключения контракта, а также ответственности сторон по договору поставки товаров для государственных или муниципальных нужд.

В *первом параграфе* **«Понятие и признаки государственного или муниципального контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд»** дается определение понятию поставки товаров для государственных и муниципальных нужд и рассматриваются основные отличительные характеристики договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд.

Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 525 определяет в качестве основы поставки товаров для государственных или муниципальных нужд государственный или муниципальный контракт (далее именуется - контракт), а также заключаемый в соответствии с ним договор поставки. Причем контракт по сути своей выполняет функцию основного договора и, как правило, единственного. Он предшествует договору поставки, а договор поставки не может существовать без контракта и заключается в случаях, предусмотренных в нем.

Термины «государственный» или «муниципальный» подчеркивают цель заключения контракта. «Государственный» и «муниципальный» контракты заключаются с целью обеспечения соответственно государственных и муниципальных нужд и удовлетворения их интересов.

Во *втором параграфе* **«Существенные условия и порядок заключения контракта»** рассматриваются условия, без которых договор не будет считаться заключенным и рассматривается сама процедура заключения договора.

Гражданское законодательство с достаточной детальностью регламентирует деятельность сторон по заключению договоров поставки и государственных контрактов для государственных нужд. Независимо от общего характера регулирования отношений в сфере государственных закупок и решении вопроса о соотношении норм ГК РФ и специальных законов при их применении, надо признать, что при осуществлении действий по заключению

государственных и муниципальных контрактов и договоров поставки для государственных и муниципальных нужд приоритетное значение должны иметь ст. 527-530 ГК РФ. При заключении государственного и муниципального контракта должны учитываться положения Закона № 44-ФЗ, ст. 4-5 Закона № 60-ФЗ; ст. 3-7 Закона № 79-ФЗ, ст. 3-7 Закона № 213-ФЗ и т. д.

В *третьем параграфе* «**Ответственность сторон по договору поставки товаров для государственных или муниципальных нужд**» раскрываются последствия не соблюдения условий по договору поставки товаров для государственных и муниципальных нужд.

В работе проведен анализ судебной практики и сформирована позиция, при которой не любые формальные нарушения правил организации и проведения торгов служат основанием для отмены их результатов. Суды признают торги недействительными, если заказчик допустил существенное нарушение.

Судьи поясняют: в каждом конкретном случае отступление от установленных правил нужно оценивать с точки зрения того, находятся ли они в причинной связи с нарушением прав и интересов компании. При этом существенными признаются нарушения, когда суд с учетом конкретных обстоятельств дела установит, что они повлияли на результаты публичных торгов и привели к ущемлению прав и законных интересов участника. Позиция судов актуальна для случаев, когда заказчик формально нарушил закон, но фактически права участников закупки не пострадали.

В заключении работы представлены основные результаты проведенного исследования.

Работы автора, опубликованные и подготовленные к печати:

1. Харламов А.Д. Развитие законодательства о поставках для государственных и муниципальных нужд// Актуальные проблемы правового, социального и политического развития России: материалы X Международной научно-практической конференции студентов, магистрантов, аспирантов (20 апреля 2017 г., Саратов). Сборник научных статей. Саратов: Издательство

«Саратовский источник», 2017.

2. Харламов А.Д. Проблемы совершенствования правового регулирования поставок для государственных нужд//Высокие технологии, наука и образование: актуальные вопросы, достижения и инновации: сборник статей Международной научно-практической конференции. В 2 ч. Ч. 2. Пенза: МЦНС «Наука и Просвещение». 2018.