

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования

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

Кафедра гражданского права и процесса

**Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при  
государственных и муниципальных закупках**

**АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ**

магистранта 3 курса 362 группы  
направления подготовки 40.04.01 – «Юриспруденция»  
юридического факультета

Фурсаевой Марины Сергеевны

Научный руководитель  
доцент кафедры гражданского  
права и процесса  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_

*подпись, дата*

А.Н. Григорьев

Заведующий кафедрой  
гражданского права и процесса  
к.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_

*подпись, дата*

Е.Н.Тогузаева

С а р а т о в  
2023

**Актуальность темы исследования.** Актуальность темы настоящей магистерской работы не вызывает никаких сомнений. Это объясняется тем, что институт государственного контракта при государственных и муниципальных закупках имеет особое социально-экономическое значение для российского государства и является важным средством развития его промышленной политики. За счет данного института достигаются определенные цели - обеспечение необходимыми товарами, работами и услугами государственных и муниципальных органов и учреждений. В свою очередь, приобретение товаров, работ и услуг требуется для эффективного развития государственных и муниципальных органов и учреждений. В связи с чем, важность контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках, невозможно переоценить.

Правовое регулирование государственного контракта определяется различным множеством нормативно-правовых актов, среди которых ключевую роль играет Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный нормативный акт устанавливает регламентацию проведения закупок с целью обеспечения государственных и муниципальных нужд. Однако, несмотря на то, что этот закон был принят сравнительно давно, на практике, к сожалению, до сих пор встречаются проблемы его применения. Кроме того, в Законе о контрактной системе, не в полной мере выражены положения о размещении государственного заказа, а также вопросы исполнения государственного (муниципального) контракта, который также имеет огромное значение, поскольку он необходим для обеспечения потребностей и функционирования государства. Все эти обстоятельства обусловили актуальность темы работы.

Степень научной разработанности темы. Вопросы, рассматриваемые в данной исследовательской работе, в той или иной степени нашли отражение в трудах таких авторов, как Андреева Л. В., Анисимов В.А., Беляева О.А., Бахрах Д.Н., Булаев С.В., Белов В.Е., Гапанович А.В., Демин А.В., Кирпичев

А.Е., Кикавец В. В., Кичик К. В., Кузнецов В. И., Кондрат Е.Н., Михашин А.В., Морозова А.А., Московец Т. А., Мадьянова А.В., Поваров Ю.С., Сейнаров Б.М., Старилов Ю.Н., Сарбаш С.В., Степанова Е.Е., Семякин М.Н., Чорновол Е.П. и др.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, которые возникают в ходе размещения государственного заказа и исполнения договора на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

**Предмет исследования** составляют нормы законодательства, регулирующие контрактные отношения при государственных и муниципальных закупках, исполнение договора на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, судебная и административная практика, а также юридическая литература по обозначенной проблеме.

**Целью исследования** является рассмотрение проблем гражданско-правового регулирования контрактных отношений, складывающихся при осуществлении государственных и муниципальных закупок, и на его основе выработка рекомендаций теоретического и практического характера по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере правовых отношений.

Вышеуказанная цель предполагает решение следующих задач:

- определить понятие, сущность, принципы системы закупок для государственных и муниципальных нужд;
- рассмотреть нормативно-правовую базу системы закупок для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации;
- изучить понятие и правовое регулирование контракта в сфере государственного и муниципального контракта;
- исследовать порядок заключения, изменения и расторжения государственного и муниципального контракта;
- рассмотреть возможные риски при заключении и исполнении государственного и муниципального контракта;

- выявить актуальные вопросы судебной и административной практики по рассмотрению споров, возникающих при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов;

- провести анализ нарушений, допускаемых заказчиком и исполнителем при заключении и исполнении государственных контрактов.

**Методологическая основа работы** представлена такими методами научного познания как: специально-юридический, логический, сравнительно-правовой, логический, системный, историко-правовой, методы анализа документов, анализа и синтеза и др.

**Нормативную основу исследования** составили Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», иные нормативно-правовые акты, регулирующие правовые отношения в рассматриваемой области.

**Научная новизна магистерской диссертации** определяется тем, что в ней осуществлен комплексный анализ законодательной регламентации, практического применения норм о размещении государственного заказа и исполнения контракта на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, в результате чего сделаны предложения.

**Теоретическая и практическая значимость** исследования заключается в том, что полученные выводы и предложения смогут быть использованы при дальнейших исследованиях проблем правового регулирования размещения государственного заказа и исполнения договора на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд при совершенствовании норм законодательства в этой области, а также в правоприменительной практике. Результаты исследования могут быть применены в законотворческой деятельности, использоваться для дальнейших научных изысканий по заданной тематике, а также применяться в образовательном процессе профильных вузов.

## **Положения, выносимые на защиту.**

1. В понятийном аппарате Закона о контрактной системе имеются сложные для понимания категории и определения. В частности, из наименования закона следует, что он не разграничивает понятие работ, услуг и товара. Это объясняется попыткой законодателя применить универсализацию терминов, но в итоге привело к наслоению норм и категорий. Так, понятие услуги, как и работы, в положениях Гражданского кодекса Российской Федерации встречается в контексте договоров. При этом если товар фигурирует только в договорах о купле-продаже, то к работе и услугам применяются другие виды договоров, а определение работы как продукта труда отсутствует полностью, приравнивая такое понимание работы к товару. В свою очередь, положения Закона о контрактной системе вообще не предполагают разницу между договорами купли-продажи, выполнения работ или оказания услуг за исключением статьи 111.2, хотя в понятийном аппарате названного нормативного акты была предпринята попытка их разделения в статье 3.

В рамках этого, строгое разграничение товаров, работ и услуг отсутствует, что позволяет использовать эти понятия в некоторых случаях практически как синонимы, т. е. при заключении контракта в соответствии нормами Закона о контрактной системе работа может рассматриваться как товар или же, как услуга. Такое широкое, как бы «размытое» понимание сопровождается проблемами в толковании норм закона. Отсюда, мы полагаем, что более точное определение понятий «услуга» и «работа» как в Гражданском кодексе Российской Федерации, так и в Законе о контрактной системе просто необходимо. Вообще возможность разночтения и недопонимания в законах недопустима, поэтому данная проблема, безусловно, заслуживает внимания. Ввиду изложенных обстоятельств, целесообразно закрепить точные термины товара, работ и услуг в нормативных правовых актах о закупках.

2. Система правового регулирования сферы закупок характеризуется

наличием огромного количества источников, обилием нормативных актов, а также писем и разъяснений органов исполнительной власти. Очевидно, что чем больше опубликовано нормативных правовых актов, регулирующих ту или иную сферу отношений, тем сложнее становится их применять. Также нужно учитывать, что в вышеупомянутые нормативные акты регулярно вносятся изменения, поэтому, конечно, правоприменительный процесс становится крайне сложным. Наблюдается сдвоенность регулирования отношений в рассматриваемой сфере. Это вызывает неудобство у правоприменителя. В связи с этим, предлагаю принять Кодекс о закупках в Российской Федерации, который содержал бы в себе как единые механизмы, инструменты и принципы закупочных процедур, так и отдельные главы регламентирующие закупки в разных отраслях.

3. В практике существуют проблемы размещения закупок на заключение контракта для обеспечения государственных и муниципальных нужд, без учета предварительных мероприятий необходимых для выполнения основных работ, являющихся предметом договора. В ст. 34 Закона о контрактной системе отсутствует обязанность заказчика предусмотреть необходимость проведения предварительных мероприятий, также учесть их при формировании цены.

Данный пробел в Законе о контрактной системе сказывается на качестве проведенных работ, создает коррупционную составляющую при заключении контрактов по результатам проведения аукционов, а также создает ситуацию невозможности применения мер ответственности к должностным лицам как заказчикам, так и поставщикам.

Необходимость проведения инженерных изысканий, подготовки проектной документации установлено нормами Градостроительного законодательства и подзаконными нормативно правовыми актами.

Полагаю, что данная проблема может быть решена путем внесения в ч. 2 ст. 16 Закона о контрактной системе пункта, предусматривающего включение сведений о необходимости проведения предварительных

мероприятий для выполнения закупки в планы-графики закупок. Внесение данных изменений в законодательство о контрактной системе сделает заключение данных контрактов более эффективными, так как:

- лица, участвующие в аукционе, смогут объективно расценивать возможность выполнения работ, являющихся предметом контракта своей организацией с учетом всех аспектов;

- при заключении контракта более точно будет распределяться бремя ответственности за качество выполненных работ.

На основании вышеизложенного предлагаю внести изменения в ч. 2 ст. 16 Федерального закона о контрактной системе путем дополнения ее п. 7, изложив его в следующей редакции:

«п.7) в планы-графики включаются:

сведения о необходимости проведения предварительных мероприятий для выполнения основной закупки либо включение их в закупки».

4. В ходе исследования установлено, что зачастую победителя закупки признавали уклонившимся от заключения контракта ввиду того, что участником при подписании контракта не размещено платежное поручение о переводе победителем денежных средств на счет заказчика в качестве обеспечения контракта, хотя данные денежные средства поступили на счет заказчика.

В целях недопущения подобных ситуаций видится приемлемым задействовать механизм специальных счетов участников закупок, как это уже реализовано с обеспечением заявок на участие в закупках.

Участник закупки для подачи заявки на участие в закупке выбирает с использованием электронной площадки способ обеспечения такой заявки путем указания реквизитов специального счета или указания номера реестровой записи из реестра независимых гарантий, размещенного в Единой информационной системе (п.2 ч.5 ст. 44 Закона о контрактной системе).

Аналогичный механизм предлагается реализовать и при обеспечении контракта победителем электронной процедуры. При подписании контракта

победитель электронной процедуры выбирает на электронной площадке способ обеспечения контракта путем указания реквизитов специального счета, на котором будут заблокированы денежные средства в размере обеспечения исполнения контракта.

В случае отсутствия на специальном счете незаблокированных денежных средств в этом размере банк такое блокирование не осуществляет и направляет оператору электронной площадки информацию об отсутствии на специальном счете денежных средств в размере, необходимом для обеспечения контракта.

Оператор электронной площадки прекращает блокирование денежных средств на спецсчете победителя в качестве обеспечения исполнения контракта после размещения заказчиком информации об исполнении контракта, либо информации о расторжении контракта по соглашению сторон, но не в связи с ненадлежащим исполнением поставщиком его обязательств, в Реестре контрактов Единой информационной системы.

На основании изложенного предлагается внести изменение в часть 3 статьи 96 Закона о контрактной системе, изложив ее в следующей редакции:

*«Исполнение контракта, гарантийные обязательства могут обеспечиваться предоставлением независимой гарантии, соответствующей требованиям статьи 45 настоящего Федерального закона, или путем блокирования денежных средств на банковском счете, открытом участником в банке, включенном в перечень, утвержденный Правительством Российской Федерации, для их перевода в случаях, предусмотренных настоящей статьей, на счет, на котором в соответствии с законодательством Российской Федерации учитываются операции со средствами, поступающими заказчику, или в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. Способ обеспечения исполнения контракта, гарантийных обязательств, срок действия независимой гарантии определяются в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона участником закупки, с которым*

закключается контракт, самостоятельно. При этом срок действия независимой гарантии должен превышать предусмотренный контрактом срок исполнения обязательств, которые должны быть обеспечены такой независимой гарантией, не менее чем на один месяц, в том числе в случае его изменения в соответствии со статьей 95 настоящего Федерального закона».

5. Исключить из пункта 1 части 3 статьи 51 Закона о контрактной системе требования о предоставлении документа, подтверждающего предоставление обеспечения исполнения контракта.

Как следует из 8 ст. 45 Закона о контрактной системе независимая гарантия, используемая для целей Закона о контрактной системе, информация о ней и документы должны быть включены в реестр независимых гарантий.

Основанием для отказа в принятии независимой гарантии заказчиком является отсутствие информации о независимой гарантии в реестрах независимых гарантий.

Доступ к реестру независимых гарантий имеет и заказчик, и победитель, посредством личного кабинета на сайте Единой информационной системы.

Таким образом, учитывая, что заказчик проверяет размещение независимой гарантии в реестре независимых гарантий, имеет возможность проверить все документы, которые содержатся в нем, представляется излишней обязанность победителя закупки размещать независимую гарантию одновременно с подписанием контракта, достаточно указать лишь номер реестровой записи такой гарантии.

В связи с чем, предлагается изложить пункт 1 части 3 статьи 51 Закона о контрактной системе в следующей редакции:

«Не позднее пяти рабочих дней, следующих за днем размещения заказчиком в соответствии с частью 2 настоящей статьи проекта контракта, участник закупки, с которым заключается контракт, осуществляет одно из следующих действий: подписывает усиленной электронной подписью лица,

имеющего право действовать от имени участника закупки, проект контракта и одновременно размещает на электронной площадке и в единой информационной системе (с использованием электронной площадки, без размещения на официальном сайте) подписанный проект контракта, *а также указывает номер реестровой записи из реестра независимых гарантий, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта в соответствии с настоящим Федеральным законом (за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом)*».

**Апробация результатов исследования** представлена научными публикациями: Фурсаева М.С. Защита прав поставщика от недобросовестных действий заказчика при заключении и исполнении государственного контракта // «Научно-практический электронный журнал Аллея Науки» №1(64) 2022; Фурсаева М.С. Анализ актуальных проблем, возникающих у победителей электронных процедур при заключении государственных (муниципальных) контрактов // «Молодой учёный» №16 (411) 2022.

**Структура магистерской диссертации** обусловлена поставленными целями и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, содержащих семь параграфов, заключения, списка используемых источников.

**Во введении** обосновывается актуальность темы диссертации и анализируется степень научной исследованности темы работы, определяется цель, формулируются задачи; обозначаются методология, нормативная основа исследования, раскрывается его научная новизна, раскрывается теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

**Глава 1 «Теоретические основы системы закупок для государственных и муниципальных нужд»** включает два параграфа.

**В параграфе 1.1 «Понятие, сущность, принципы системы закупок для государственных и муниципальных нужд»** установлено, что система государственных закупок или контрактная система в сфере закупок - это совокупность агентов в сфере закупок, которые с помощью единой информационной системы (если использование такой системы

предусмотрено законом) осуществляют закупки согласно законодательству Российской Федерации и в соответствии с нормативными правовыми актами о контрактной системе, которые направлены на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Система государственных закупок обеспечивает выполнение государственных функций, направленных на оптимизацию управления, сокращение расходов, эффективное управление финансовыми потоками.

По мнению автора, реализацию системы государственного заказа необходимо проводить согласно следующим принципам:

- обязательное и безоговорочное соблюдение действующего законодательства Российской Федерации, а также договоров;
- эффективность в сфере расходования выделенных финансовых средств;
- соблюдение срока гласности, а также прозрачности в ходе осуществления закупок;
- обеспечение равных возможностей для участия в процедурах закупки юридических и физических лиц, включая субъекты малого предпринимательства, социально-ориентированных некоммерческих предприятий, а также индивидуальных предпринимателей;
- организация формирования необходимого уровня, а также добросовестной конкуренции;
- соблюдение условий справедливости, а также беспристрастности отношений с поставщиками;
- активная поддержка поставщиков отечественной продукции, однако строго в той последовательности, которая не находится в противоречии с действующим законодательством, а также международным договором;
- чёткое и безоговорочное следование противодействию коррупции в области государственных закупок.

**В параграфе 1.2 «Нормативно-правовая база системы закупок для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации»** автор отмечает, что нормативно-правовая база системы закупок для

государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации включает в себя Конституцию РФ, Гражданский Кодекс РФ, Бюджетный Кодекс РФ, Закон о контрактной системе, другие федеральные законы и подзаконные правовые акты. Одновременное действие всех указанных нормативных правовых актов обеспечивает функционирование единой системы закупок, в которой четко прослеживается целевое назначение закупок и их роль в решении стоящих перед государственным или муниципальным органом задач, а также способствует формированию наиболее эффективного механизма и достижению устойчивой положительной динамики в системе государственных закупок.

**Глава 2. «Контрактные правоотношения, складывающиеся при государственных и муниципальных закупках»** объединяет три параграфа.

**Параграф 2.1 называется «Понятие и правовое регулирование контракта в сфере государственного и муниципального контракта».**

В данной части работы автор выявил, что правовое регулирование сферы закупок характеризуется наличием огромного количества источников, обилием нормативных актов, а также писем и разъяснений органов исполнительной власти. Очевидно, что чем больше опубликовано нормативных правовых актов, регулирующих ту или иную сферу отношений, тем сложнее становится их применять. Также нужно учитывать, что в вышеупомянутые нормативные акты регулярно вносятся изменения, поэтому, конечно, правоприменительный процесс становится крайне сложным. Наблюдается сдвоенность регулирования отношений в рассматриваемой сфере. Это вызывает неудобство у правоприменителя. В связи с этим, автор предлагает принять Кодекс о закупках в Российской Федерации, который содержал бы в себе как единые механизмы, инструменты и принципы закупочных процедур, так и отдельные главы регламентирующие закупки в разных отраслях.

**В параграфе 2.2 «Порядок заключения, изменения и расторжения государственного и муниципального контракта»** автором были

рассмотрены особенности заключения, изменения и расторжения государственного и муниципального контракта. После проведения торгов и выбора поставщика, непосредственно осуществляется процесс заключения государственного контракта. Согласно п. 8 ст. 3 Закона о контрактной системе государственный контракт является договором, заключенным от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации государственным заказчиком для обеспечения государственных нужд. Заключение государственного контракта это один из этапов закупки и является результатом действий государственного заказчика по определению поставщика проводя конкурс, аукцион или запрос котировок. Выполнением обязанностей, возникающих из государственного контракта, прекращаются действия сторон контракта, определяемые как закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. Условия государственного контракта начинается формироваться с этапа планирования закупок, состоящего из сформированных, утвержденных планов-графиков, которые ведутся заказчиками согласно ст. 16 Закона о контрактной системе. Вследствие чего государственный контракт имеет плановые основания. 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 законом извещение об осуществлении закупки или приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документация о закупке, заявка, окончательное предложение не предусмотрены. Государственный контракт заключается на основании решения конкурсной комиссии об объявлении победителем конкурса.

**В параграфе 2.3 «Возможные риски при заключении и исполнении государственного и муниципального контракта» по результатам рассмотрения классической классификации рисков автор сделал вывод, что**

экономические, коррупционные, налоговые и кадровые риски по отдельности наблюдаются редко. Признаки каждого из перечисленных видов риска связаны с другими. Так, коррупционный риск неразрывно связан с риском персонала, так как коррупционная схема в сфере закупок без участия непосредственно представителя заказчика и поставщика услуг не образует состав правонарушения. А неграмотность или недостаточная квалификация, невнимательность специалиста, оформляющего закупочную документацию, могут привести к финансовым потерям для организации.

**Глава 3. «Актуальные вопросы гражданско-правового регулирования контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках»** включает два параграфа.

**Параграф 3.1 называется «Актуальные вопросы судебной практики по рассмотрению споров, возникающих при заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов».**

Автор выявил, что в заключении и исполнении государственных и муниципальных контрактов в судебной практике возникают множество споров.

Автор отмечает, что большое количество споров связано с отсутствием независимой (банковской) гарантии при заключении контрактов. Как показал анализ судебной и административной практики уклонение от заключения контракта чаще все же происходит из-за непредвиденного стечения обстоятельств, включая следующие:

- независимая гарантия не выпущена в срок;
- проблемы с техникой, интернетом, цифровой подписью;
- не приложен достаточный перечень документов, который необходим для подписания проекта контракта (например, обоснование цены контракта, предусмотренное ч. 9 ст. 37 Закона о контрактной системе) и т. п.

Автор обращает внимание на то, что заказчикам нужно особенно внимательно относиться к способам фиксации нарушений исполнения контракта и к форме представленных доказательств. Также необходимо

своевременно доводить до лиц, ответственных за приемку, информацию о выявленных нарушениях.

**В параграфе 3.2 «Анализ нарушений, допускаемых заказчиком и исполнителем при заключении и исполнении государственных контрактов»** автором установлено, что нарушения допускаются на каждом этапе закупки, в том числе и на этапах заключения и исполнения контракта. Он отмечает, что такие нарушения влекут за собой не только привлечение к ответственности заказчика и исполнителя, но также могут привести к признанию контракта не действительным, что в последующем потребует заключения нового контракта.

На основании изложенных в параграфе проблем, автор считает необходимым ввести меры по совершенствованию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд, а именно повысить уровень исполнительской дисциплины должностных лиц, осуществляющих полномочия в сфере закупок, неукоснительное исполнение ими требований законодательства в сфере закупок.

Также автор предлагает внести дополнительный пункт в ч. 2 ст. 16 Закона о контрактной системе, предусматривающий включение сведений о необходимости проведения предварительных мероприятий для выполнения закупки в планы-графики закупок. По мнению автора, внесение данных изменений в законодательство о контрактной системе сделает заключение данных контрактов более эффективными, так как:

- лица участвующие в аукционе смогут объективно расценивать возможность выполнения работ, являющихся предметом контракта своей организацией с учетом всех аспектов;

- при заключении контракта более точно будет распределяться бремя ответственности за качество выполненных работ.

На основании вышеизложенного автор предлагает внести изменения в ч. 2 ст. 16 Федерального закона о контрактной системе путем дополнения ее п. 7, изложив его в следующей редакции:

«п.7) в план закупок включать включаются сведения о необходимости проведения предварительных мероприятий для выполнения основной закупки либо включение их в закупки».

**В Заключении** обобщены результаты проведенного исследования, приведены основные выводы, которые были сделаны в ходе выполнения данной работы.