

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи

Белов Валерий Евгеньевич

**ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК В РОССИИ**

Диссертация на соискание ученой степени

доктора юридических наук

Специальность 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

Научный консультант:

Шевченко Любовь Ивановна,

доктор юридических наук, профессор

Москва, 2022

Содержание

Введение	4
Глава I. Понятийный аппарат, функции и правовые принципы контрактной системы в сфере закупок как системы экономических отношений с участием предпринимателей	40
§ 1. Основные понятия контрактной системы в сфере закупок	40
§ 2. Функции контрактной системы в сфере закупок	64
§ 3. Правовые принципы осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок	83
Глава II. Контрактная система в сфере закупок как средство и объект государственного регулирования	106
§ 1. Государственная экономическая, социальная и правовая политика в сфере контрактной системы	106
§ 2. Методы, средства и формы государственного регулирования экономических отношений в контрактной системе	130
§ 3. Прогнозирование, планирование и государственный контроль за экономической деятельностью в контрактной системе: правовые аспекты	152
§ 4. Правовое обеспечение взаимодействия предпринимателей, государства, общества и гражданина в рамках контрактной системы	175
Глава III. Правовые формы государственной поддержки и стимулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок	202
§ 1. Правовые формы обеспечения государственной поддержки отечественных товаропроизводителей – участников контрактной системы	202
§ 2. Правовые формы государственной поддержки субъектов малого предпринимательства и иных участников контрактной системы	216
§ 3. Стимулирование предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок: правовые аспекты	237

Глава IV. Государственный либо муниципальный контракт как средство регулирования экономических отношений в контрактной системе в сфере закупок	251
§ 1. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, как субъекты государственных и муниципальных контрактов	251
§ 2. Понятие и виды государственных и муниципальных контрактов	272
§ 3. Содержание государственных и муниципальных контрактов	293
Глава V. Заключение государственных и муниципальных контрактов и исполнение договорных обязательств в контрактной системе в сфере закупок	317
§ 1. Порядок заключения государственных и муниципальных контрактов	317
§ 2. Исполнение договорных обязательств. Изменение и расторжение государственных и муниципальных контрактов	336
§ 3. Особенности заключения государственных и муниципальных контрактов и исполнения договорных обязательств в отдельных сферах (секторах) экономики	357
§ 4. Санкции, применяемые к субъектам предпринимательской деятельности – участникам контрактных отношений	382
Глава VI. Защита прав предпринимателей в контрактной системе в сфере закупок	405
§ 1. Понятие, формы и способы защиты прав предпринимателей в контрактной системе в сфере закупок	405
§ 2. Защита прав предпринимателей – участников контрактной системы в арбитражном суде	423
§ 3. Административный порядок защиты прав предпринимателей в контрактной системе	443
Заключение (выводы и рекомендации)	460
Список использованных источников и литературы	481

Введение

Актуальность темы исследования. В экономике зарубежных стран значительную роль играют контрактные системы в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных нужд (далее также – контрактные системы). Такого рода системы позволяют обеспечивать реализацию всех стадий закупочной деятельности, включая планирование, размещение заказов, заключение контрактов, приемку результатов исполнения договорных обязательств, анализ эффективности закупок и т.д.

Особая роль в контрактных системах принадлежит лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность (далее также – предприниматели). Согласно п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее - ГК РФ) под предпринимательской деятельностью понимается самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке.

Конституционный Суд Российской Федерации в отношении осуществления предпринимательской деятельности особо отметил следующее: «исходя из того, что предпринимательская деятельность по своей природе направлена на извлечение прибыли и носит рисковый характер, а значит, может приводить к нарушению прав и законных интересов значительного числа лиц, прежде всего клиентов и контрагентов субъекта такой деятельности, законодатель при осуществлении соответствующего правового регулирования правомочен, руководствуясь статьями 17 (ч. 3), 19 (ч. 1, ч. 2), 34, 35 и 55 (ч. 3) Конституции Российской Федерации, определять условия занятия ею в целях согласования частной экономической инициативы с потребностями других лиц и общества в целом»¹.

¹ См.: п. 2 постановления Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2020 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

Конституционный Суд Российской Федерации также подчеркнул, что «надежность и добросовестность сторон договорных обязательств является одним из необходимых условий стабильности гражданского оборота. При осуществлении государственных и муниципальных закупок данные условия приобретают особое значение в силу необходимости удовлетворения публичных интересов»².

Российское законодательство регулирует отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность или с их участием. В рамках отечественной контрактной системы в качестве контрагентов предпринимателей по заключаемым ими государственным либо муниципальным контрактам, выступают соответственно государство (Российская Федерация, ее субъекты) или муниципальные образования в лице уполномоченных государственных либо муниципальных органов (государственных и муниципальных заказчиков). От предпринимателей как субъектов данной системы непосредственно зависит своевременное и качественное обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Идея формирования контрактной системы в России возникла в начале 90-х годов прошлого века с объявлением курса на переход нашей страны к рыночной системе хозяйствования, что нашло отражение в Указе Президента России от 7 августа 1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы»³.

Необходимость создания в России контрактной системы в сфере закупок неоднократно отмечалась в программных документах. Так, в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года⁴ отдельный раздел был посвящен базовым

муниципальных нужд» в связи с жалобой гражданина В.В. Сониной» // СЗ РФ. 2020. № 20. Ст. 3220.

² См.: п. 3 постановления Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2020 г. № 16-П.

³ Рос. газета. 1992. 14 авг.

⁴ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

положениям, касающимся комплексной федеральной контрактной системы. При этом особо отмечалось, что формирование данной системы необходимо для создания в России полноценного правового регулирования имущественных отношений с участием публично-правовых образований, не основанных на административном или ином властном подчинении одной стороны другой (контрактных отношений). Данное положение имеет особое значение для предпринимателей, рассматриваемых в указанном программном документе в качестве равноправных с публично-правовыми образованиями участников контрактных отношений.

В условиях становления и развития рыночной системы хозяйствования в России применительно к рассматриваемой сфере наибольшее развитие получили отношения в сфере размещения заказов, связанные с конкурентным отбором потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заключения с ними государственных либо муниципальных контрактов. В период с 2006 г. по 2013 г. эти отношения регулировались специальным Федеральным законом 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 размещении заказов)⁵.

Начало непосредственного формирования отечественной контрактной системы, охватывающей различные стадии закупочной деятельности, на практике связывается с принятием и вступлением в силу с 1 января 2014 года Федерального закона 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 контрактной системе)⁶.

Особо следует отметить начавшийся в начале 2000-х годов процесс внедрения в рассматриваемую сферу электронных технологий, изначально

⁵ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105. Данный Федеральный закон утратил силу с 1 января 2014 года.

⁶ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

касавшийся информационного обеспечения государственных и муниципальных закупок, а в дальнейшем охвативший стадии конкурентного отбора предпринимателей и заключения с ними государственных либо муниципальных контрактов.

Девятилетняя практика применения Закона о контрактной системе на фоне отечественного тридцатилетнего опыта становления и развития отношений в сфере государственных и муниципальных закупок и их правового регулирования в рыночных условиях хозяйствования требует дальнейшего осмысления теоретических и практических проблем, связанных с формированием, функционированием и дальнейшим развитием в России контрактной системы в сфере закупок.

Особую актуальность представляет проведение научного исследования комплекса вопросов, касающихся места и роли предпринимателей, содержания предпринимательских отношений, правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок.

Получение новых знаний в обозначенной области представляется возможным в том числе через призму анализа понятийного аппарата, функций, правовых принципов контрактной системы как экономической системы с непосредственным участием предпринимателей, государственного регулирования предпринимательской деятельности, включая правовые формы государственной поддержки и стимулирования предпринимателей, особенностей государственного либо муниципального контракта как правового средства, имеющего признаки предпринимательского договора и подвергаемого существенному государственному воздействию, а также обеспечения защиты прав предпринимателей – участников контрактной системы. Конечный результат подобного исследования связывается с выработкой научно-обоснованных рекомендаций, направленных на повышение эффективности как предпринимательской деятельности, так и контрактной системы в сфере закупок в целом.

Следует обратить внимание на то, что изначально на концептуальном уровне в полной мере не были проработаны вопросы, касающиеся создания в России контрактной системы в сфере закупок, что проявляется в некоторой непоследовательности государственной правовой политики в рассматриваемой области и подтверждается многочисленными изменениями, регулярно вносимыми в базовый специальный законодательный акт - Закон о контрактной системе. В этих условиях актуальной представляется разработка как правовой модели контрактной системы в сфере закупок в целом, так и ее составной части – правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе. Подобные модели могут быть использованы в качестве инструмента познания общественных отношений и правовых процессов, а также для повышения эффективности правового регулирования в данной сфере.

Степень разработанности научной проблемы. Тематике, связанной с закупками товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, уделено внимание в исследованиях ученых в рамках частноправовой науки. В этой связи можно отметить, в частности, следующие научные труды и их авторов, выполнивших исследования диссертационного (монографического) характера: «Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование». Автор Л.В. Андреева (2011 г.); «Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию». Автор Л.В. Андреева (2019 г.); «Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов». Автор А.Е. Кирпичев (2012 г.); «Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения». Автор К.В. Кичик (2012 г.); «Порядок заключения договоров и структура договорных связей в государственных и муниципальных закупках». Автор Н.А. Курц (2018 г.); «Регулирование отношений поставки: теория и практика». Автор Л.И. Шевченко (2002 г.); «Система государственных (муниципальных) закупок: методология и реализация». Автор М.В. Шмелева (2021 г.).

С позиции изучения зарубежного опыта в рассматриваемой сфере следует обратить внимание на работы российских и зарубежных авторов: «Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования» под ред. О.А. Беляевой, В.А. Вайпана, К.В. Кичика (2017 г.); Кикавец В.В. Публичные закупки в практике зарубежных стран (2022 г.); Слепак В.Ю. Правовое регулирование государственного оборонного заказа в Европейском союзе (2020 г.); Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование (2015 г.); Тасалов Ф.А. Закупки в России и Европейском Союзе: методология и практика конкурентной борьбы (2022); Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика (2005 г.); Федорович В.А. Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования (2010); Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И. США: военная экономика (организация и управление) / под общ. ред. П.С. Золотарева и Е.А. Роговского (2013 г.); Stiglitz Joseph E. Economics of the public sector (1999); Westring G., Jadoun G. Public procurement manual (1996 г.) и др.

Применительно к анализу отдельных институтов закупок необходимо выделить работу О.А. Беляевой «Торги: основы теории и проблемы практики» (2016 г.).

В указанных научных исследованиях анализируются вопросы, связанные с организацией и осуществлением государственных и муниципальных закупок, преимущественно с позиции «закупающей» стороны - государства. Последнее применительно к нашей стране касается Российской Федерации, ее субъектов, муниципальных образований (далее - публично-правовых образований) и действующих от их имени государственных либо муниципальных заказчиков, что соответствует цели, задачам, структуре общественных отношений в сфере государственных либо муниципальных закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд и их правового регулирования. В качестве ключевой фигуры при этом рассматривается государственный либо муниципальный заказчик, призванный обеспечить выполнение соответствующего заказа, что, как представляется, влечет определенную недооценку значимости контрагента

последнего – лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность в контрактной системе. Особенности предпринимательских обязательств в области государственных и муниципальных закупок анализируются в монографии А.Е. Кирпичева «Предпринимательские обязательства в публичном секторе экономики» (2017 г.), в то же время данное исследование лишь частично отражает вопросы правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе.

Часть указанных исследований выполнена еще до принятия законодательства о контрактной системе. Упор в более поздних научных исследованиях делается преимущественно на анализ норм законодательства о контрактной системе – прежде всего положений базового Закона о контрактной системе, в связи с чем структура научных исследований в значительной мере привязана к структуре и содержанию данного законодательного акта.

В то же время практически отсутствуют целостные научные исследования, посвященные непосредственно изучению и анализу вопросов, касающихся особенностей предпринимательских отношений, правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе, недостаточно внимания уделяется непосредственно лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, от которых во многом зависит успешная реализация цели контрактной системы – обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Для получения наиболее полного научного представления о категории контрактной системы в сфере закупок, в том числе об осуществлении в данной системе предпринимательской деятельности, нельзя также не принимать во внимание результаты исследований, выполненных учеными в сферах экономики и общественных финансов, государственного и муниципального управления. Кроме того, следует учесть, что категория контрактной системы достаточно активно изучается не только в рамках частноправовой науки, но и в плоскости науки публичного права – в частности, административного, информационного,

финансового, бюджетного права, в связи с чем также требуется осмысление соответствующих научных трудов.

Цель диссертационного исследования состоит в научном обосновании правовой модели осуществления предпринимательской деятельности по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг в контрактной системе в сфере закупок в России, выявлении и анализе проблем, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в рамках действующей правовой модели контрактной системы, а также выработке научно-практических рекомендаций по совершенствованию правового обеспечения предпринимательской деятельности в контрактной системе.

Для достижения указанной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) проведение с позиции философии систем и юридической науки анализа понятийного аппарата контрактной системы, в том числе понятия контрактной системы как системы экономических отношений с участием предпринимателей;
- 2) исследование функций контрактной системы как системы экономических отношений с участием лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность;
- 3) проведение анализа правовых принципов контрактной системы, включая правовые принципы осуществления предпринимательской деятельности в данной системе;
- 4) исследование влияния государственной экономической, социальной и правовой политики на деятельность предпринимателей в контрактной системе;
- 5) характеристика методов, средств и форм государственного регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе;
- 6) рассмотрение правовых аспектов процессов прогнозирования, планирования и государственного контроля за предпринимательской деятельностью в контрактной системе;
- 7) проведение анализа правового обеспечения взаимодействия предпринимателей, государства, общества и гражданина в рамках контрактной системы;

8) исследование правовых форм государственной поддержки отечественных товаропроизводителей – участников контрактной системы;

9) изучение и проведение анализа правовых форм государственной поддержки субъектов малого предпринимательства и иных участников контрактной системы в сфере закупок;

10) исследование правовых аспектов стимулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе;

11) выявление и анализ особенностей правового положения предпринимателей как контрагентов публично-правовых образований в контрактных отношениях;

12) проведение анализа понятия, правовой природы, видов, а также выявление особенностей государственных и муниципальных контрактов (далее также – контрактов);

13) характеристика содержания контрактов;

14) выявление особенностей заключения, в том числе использования различных схем договорных связей, а также изменения, расторжения контрактов и исполнения договорных обязательств в контрактной системе;

15) рассмотрение механизма заключения договоров и исполнения договорных обязательств в отдельных экономических секторах контрактной системы;

16) выявление особенностей применения санкций к субъектам предпринимательской деятельности – участникам контрактной системы;

17) исследование понятия, форм и способов защиты прав предпринимателей в контрактной системе в сфере закупок;

18) изучение и анализ порядка защиты прав предпринимателей – участников контрактной системы в арбитражных судах;

19) изучение и анализ административного порядка защиты прав предпринимателей в контрактной системе.

Объектом исследования выступает система правовых отношений, складывающихся при осуществлении предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в России.

К предмету диссертационного исследования относятся:

доктринальные взгляды ученых, касающиеся категории контрактной системы в сфере закупок в России, в том числе осуществления в данной системе предпринимательской деятельности и ее правового регулирования;

положения концепций и программных документов, связанные с формированием и функционированием отечественной контрактной системы;

отечественное законодательство и проекты нормативных правовых актов о контрактной системе;

нормы международного и зарубежного законодательства, регулирующие публичные закупки, и правоприменительная практика зарубежных стран;

судебная и административная практика в сфере отечественной контрактной системы.

Теоретическую основу исследования составляют труды ученых в различных областях научного знания, полностью посвященные либо затрагивающие отдельные аспекты, касающиеся категории контрактной системы в сфере закупок, включая осуществление предпринимательской деятельности и правовое регулирование данной деятельности.

Использование философско-мировоззренческих подходов потребовало обращения к работам И.А. Ильина, Л.Ф. Ильичева, С.М. Ковалева, Ш. Монтескье, В.Г. Панова, В.М. Розина, В.С. Соловьева, А.Г. Спиркина, П.Н. Федосеева и других ученых-философов.

Исследуемая тематика обусловила необходимость обращения к работам представителей экономической науки: Е.В. Агаповой, О.В. Анчишкиной, С.Ю. Глазьева, В.П. Заварухина, А.Г. Зельднера, Н.В. Нестеровича, А.П. Патрона, М.В. Седовой, С.Н. Сильвестрова, В.И. Смирнова, И.И. Смотрицкой, Д.А. Рубвальтера, В.А. Федоровича, И.Ю. Федоровой, А.В. Фрыгина, С.И. Черных и др.

При анализе рассматриваемых вопросов также изучались работы ученых в области теории государственного управления (Г.В. Атаманчук, В.Н. Южаков и др.).

Научную базу исследования составляют труды отечественных дореволюционных ученых-правоведов: Ю.С. Гамбарова, К.Д. Кавелина, Д.И. Мейера, К.П. Победоносцева, И.А. Покровского, Г.Ф. Шершеневича и других авторов, а также советских и российских представителей юридической науки, таких как Т.Е. Абова, М.М. Агарков, Н.Г. Александров, С.С. Алексеев, С.М. Амосов, В.К. Андреев, Ю.Н. Андреев, Л.В. Андреева, Н.А. Баринов, А.В. Барков, В.С. Белых, О.А. Беляева, М.И. Брагинский, С.Н. Братусь, В.А. Вайпан, А.В. Венедиктов, В.В. Витрянский, А.В. Габов, Г.А. Гаджиев, В.Г. Голубцов, В.П. Грибанов, Е.П. Губин, В.А. Дозорцев, И.В. Дойников, В.В. Долинская, Н.Л. Дювернуа, В.В. Зайцев, О.В. Зайцев, С.С. Занковский, В.И. Иванов, С.А. Иванова, И.В. Ершова, О.С. Иоффе, И.Е. Кабанова, К.В. Кичик, Н.М. Коршунов, В.М. Корякин, О.А. Красавчиков, О.А. Кузнецова, В.В. Кулаков, Н.А. Курц, Л.А. Лунц, В.С. Мартемьянов, А.А. Мохов, И.Б. Новицкий, Т.К. Примак, Б.И. Пугинский, В.Д. Рузанова, Г.Ф. Ручкина, О.Н. Садилов, Е.А. Свиных, А.П. Сергеев, О.А. Серова, В.Л. Слесарев, В.С. Толстой, Ю.К. Толстой, Р.О. Халфина, Ю.С. Харитонова, В.А. Хохлов, С.А. Хохлов, М.Ю. Челышев, Н.В. Ченцов, Л.И. Шевченко, С.Н. Шишкин, В.Ф. Яковлев и др.

Анализ проблем, связанных с комплексным характером регулирования отношений в контрактной системе, потребовал обращения к имеющим непосредственную связь с тематикой научного исследования трудам ученых в иных отраслях юридической науки: теории государства и права (А.М. Васильев, Н.А. Власенко, А.Б. Венгеров, М.Н. Марченко, В.С. Нерсисянц, В.Е. Чиркин и др.), конституционного права (Ю.А. Дмитриев, О.Е. Кутафин, М.А. Липчанская, Т.Я. Хабриева, А.Ю. Царев и др.), административного и информационного права (Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, А.В. Винницкий, А.В. Демин, С.М. Зубарев, М.А. Лапина, И.В. Панова, И.М. Рассолов, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров, К.И. Фамиева, С.Д. Хазанов и др.), финансового и бюджетного права

(О.В. Болтинова, Е.Ю. Грачева, С.В. Запольский, Л.В. Золотарева, М.В. Карасева, И.И. Кучеров, Е.А. Малыхина, К.Б. Маркелов, Н.А. Поветкина, Е.А. Ровинский, Н.А. Саттарова, А.Д. Селюков, Э.Д. Соколова и др.) и т.д.

В исследовании нашли отражение материалы публикаций зарубежных ученых, касающихся рассматриваемой тематики, таких как Джозеф Ю. Стиглиц, Ван Цзявэй, Вим А. Тиммерманс, Гэста Уэстринг, Джордж Джэдоун, Ким Дэ Ин, Кристофер Х. Бовис, Ли Ми Джёнг, Риэ Ясуда, Торстейн Арендт, Фаусто Мартин де Санктис, Фредерик Нордби и др.

Методологической основой исследования является комплекс методов научного познания социальных явлений и процессов, в основе которого находится общефилософский (диалектический) метод познания.

В процессе диссертационного исследования использованы общенаучные методы: наблюдение, опрос, сравнение, описание, моделирование и др. Также нашли применение общелогические методы научного исследования: анализ, синтез, индукция, дедукция, аналогия, абстрагирование, обобщение, идеализация, формализация, системный подход и т.д.

При проведении исследования использовались следующие частнонаучные методы: формально-юридический; историко-правовой; сравнительно-правовой; правосоциологический; правового моделирования; правового прогнозирования и др.

Информационная база исследования включает международное, зарубежное и отечественное законодательство о закупках для государственных и муниципальных нужд, общественных (правительственных) закупках, контрактных системах в сфере закупок; программные документы; проекты концепции формирования федеральной контрактной системы и проекты федерального закона о федеральной контрактной системе России.

Эмпирической базой исследования послужили материалы судебной практики, в том числе позиции Конституционного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, Верховного Суда РФ; материалы административной практики прокуратуры России, ФАС России и других государственных органов;

статистические данные, в том числе данные государственного мониторинга и результаты контрольных проверок в контрактной системе; позиции федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов, осуществляющих выработку государственной политики, нормативно-правовое регулирование, контрольную (надзорную) деятельность в рассматриваемой сфере и т.д.

В исследовании учтены научные положения и идеи, касающиеся формирования, функционирования, дальнейшего развития отечественной контрактной системы в сфере закупок, в том числе осуществления в данной системе предпринимательской деятельности и ее правового регулирования.

Обоснованность и достоверность результатов исследования обеспечиваются методологическими и теоретическими позициями, применением комплекса методов исследования, адекватных его объекту, цели, задачам и логике; соотносением выводов и результатов научной работы с позициями ученых-правоведов, проводивших исследования по рассматриваемой тематике; апробацией и внедрением полученных результатов в практической деятельности.

Научная новизна исследования определяется сущностью сформулированных в диссертации цели и задач и заключается в комплексном, системном анализе правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в России.

Научная новизна диссертационного исследования включает: разработку научно обоснованной правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в России; выявление и анализ проблем, касающихся предпринимательских отношений и их правового регулирования в действующей отечественной контрактной системе; выработку предложений по повышению эффективности правового обеспечения предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок.

В диссертации сформулированы и выносятся на защиту следующие основные положения (выводы):

1. Диссертантом разработана правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в России как сложной, целостной, комплексной, интегрированной, динамической системы взаимодействия предпринимателей, государства и общества в целом, а также отдельного гражданина, нацеленной на обеспечение общественных, государственных и муниципальных потребностей в материальных и нематериальных благах, основывающейся на доверии, взаимовыгодном партнерстве и сотрудничестве, предусматривающей меры по государственной поддержке предпринимателей и стимулированию предпринимательской деятельности, а также обеспечивающей баланс прав и законных интересов предпринимателей и иных участников данной системы.

Особенности правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок находят выражение в сочетании и взаимодействии отношений частноправового и публично-правового характера, частноправовых и публично-правовых интересов, частноправовых и публично-правовых средств.

2. В диссертации установлено, что правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в современных социально-экономических условиях может быть представлена как цифровая экосистема, включающая:

совокупность субъектов – предпринимателей, государства и общества в целом, а также отдельных граждан;

цифровую инфраструктуру – электронные торговые площадки, обеспечивающие реализацию конкурентных процедур отбора предпринимателей и заключения с ними государственных и муниципальных контрактов в электронной форме;

информационную инфраструктуру - единую информационную систему в сфере закупок для размещения информации о планировании закупок, размещении заказов, заключении государственных и муниципальных контрактов и исполнении договорных обязательств, а также различных реестров (заключенных договоров;

недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей; жалоб участников закупок и др.);

экономико-правовые, социально-правовые, управленческо-правовые связи между субъектами данной системы.

3. Диссертантом доказано, что правовая модель охватывает следующие этапы и виды деятельности предпринимателей в контрактной системе:

Подготовительный этап: участие в долгосрочном планировании закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд; участие в общественном контроле; участие в отборе поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключение государственных и муниципальных контрактов; планирование предпринимательской деятельности; подготовка к производству товаров (выполнению работ, оказанию услуг).

Основной этап: производство товаров; реализация товаров, выполнение работ, оказание услуг; эксплуатация (в том числе техническое обслуживание, ремонт) объектов, переданных публично-правовым образованиям.

Заключительный этап: оценка эффективности предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок.

Особое значение применительно к основному этапу осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в современных экономических условиях имеет правовое обеспечение решения задач развития промышленного производства, импортозамещения, реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг) технически и технологически сложного, инновационного характера.

4. В диссертации установлено, что комплексный характер правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе обусловлен в том числе комплексной природой понятийного аппарата, целей, задач и функций данной системы.

5. Диссертантом обосновано, что правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе базируется на общефилософских, экономических, социальных, управленческих принципах и

включает конституционные принципы (свободы предпринимательской деятельности, единства экономического пространства, поддержки конкуренции, государственного регулирования предпринимательской деятельности и т.д.), а также отраслевые принципы частноправового характера (свободы договора, добросовестности, надлежащего исполнения обязательств, сотрудничества сторон договора и др.) и публично-правового характера (обеспечения конкуренции, открытости и прозрачности информации, эффективности расходования бюджетных средств и средств государственных внебюджетных средств и др.).

Система правовых принципов нацелена на обеспечение сбалансированности прав и обязанностей предпринимателей, государства, общества в целом, а также отдельного гражданина, носит комплексный характер и оказывает комплексное регулирующее воздействие на предпринимательскую деятельность в контрактной системе.

6. В диссертации в рамках предлагаемой правовой модели обосновано, что осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок интегрировано с механизмом социально-экономического планирования, включающего разработку и реализацию документов стратегического планирования, в том числе государственных и муниципальных программ, национальных проектов.

Правовое обеспечение формирования и реализации документов стратегического планирования в рамках контрактной системы охватывает участие лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, в разработке программных документов социально-экономического характера; планировании предпринимательской деятельности, связанной с реализацией данных документов; непосредственном исполнении государственных и муниципальных программ, национальных проектов в качестве поставщиков, подрядчиков, исполнителей по государственным и муниципальным контрактам.

7. Диссертантом доказано, что правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе предполагает наличие комплексной, сбалансированной системы требований:

к предпринимателям (обычные требования к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность; требования, предъявляемые ко всем участникам закупок в контрактной системе; дополнительные квалификационные требования);

к товарам, результатам работ, услугам (стандартным либо технически и технологически сложным, инновационного характера и т.п.);

к способам отбора предпринимателей (конкурентным и конкурентным способам, видам конкурентных способов).

Правое регулирование отношений, касающихся требований к предпринимателям, реализуемым ими товарам (результатам работ, услугам), а также способам отбора предпринимателей с целью заключения государственных либо муниципальных контрактов, интегрировано с решением задач развития конкуренции и промышленного производства, внедрения инноваций в рамках контрактной системы.

8. В диссертации в рамках предлагаемой правовой модели с целью обеспечения экономической и социальной солидарности государства, общества в целом и предпринимателей обоснована связь институтов контрактной системы в сфере закупок и государственно-частного (муниципально-частного) партнерства, что позволяет предпринимателям выступать в контрактной системе не только в качестве производителей, посредников, но и инвесторов.

Использование элементов государственно-частного (муниципально-частного) партнерства в контрактной системе предполагает правовое обеспечение применения взамен критерия экономии расходования бюджетных средств, используемого на стадии отбора потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с целью заключения с ними государственных либо муниципальных контрактов, иных более сложных комплексных экономических критериев оценки эффективности контрактной системы (в том числе эффективности осуществления предпринимательской деятельности), используемых на стадии исполнения договорных обязательств.

9. В диссертации доказано, что для предлагаемой правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок характерна повышенная социальная направленность (включая повышенную социальную ответственность), связанная в том числе с институтами социального партнерства предпринимателей, государства, общества в целом и отдельных граждан (согласования публичных и частных интересов), социальной солидарности (объединения усилий указанных субъектов ради достижения общих целей), устойчивого развития (удовлетворения текущих потребностей человека при сохранении окружающей среды и ресурсов для будущих поколений).

Диссертантом выделены группы государственных и муниципальных контрактов повышенной социальной направленности:

контракты по государственной поддержке отдельных категорий хозяйствующих субъектов (контракты с участием организаций инвалидов, контракты с участием социально ориентированных некоммерческих организаций);

контракты, предмет которых отражает повышенную социальную направленность (контракты в области социального предпринимательства, контракты в области экологического предпринимательства).

10. Диссертантом обосновано, что предлагаемая правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе включает систему договорных связей, устанавливаемых между предпринимателями и публично-правовыми образованиями.

Система договорных связей в контрактной системе помимо простой схемы договорных связей между государственным либо муниципальным заказчиком, выступающим от имени соответствующего публично-правового образования (используемой в действующей модели контрактной системы), охватывает схемы договорных связей с использованием отгрузочных разнарядок, а также заключения помимо государственных либо муниципальных контрактов договоров поставки товаров для государственных либо муниципальных нужд.

Предлагаемая система договорных связей в рамках контрактной системы в сфере закупок способствует повышению эффективности реализации задач и функций частноправового и публично-правового характера.

11. В диссертации в рамках предлагаемой правовой модели обоснована система контроля (аудита, мониторинга) за осуществлением закупок, в том числе предпринимательской деятельности в контрактной системе.

Правовое обеспечение системы контроля охватывает государственный (муниципальный) и негосударственный контроль и включает следующие виды контроля:

по субъектам контроля – государственный контроль (надзор, аудит, мониторинг); муниципальный контроль (аудит, мониторинг); контроль со стороны государственного либо муниципального заказчика; общественный контроль (аудит, мониторинг), осуществляемый общественными объединениями; гражданский контроль, осуществляемый отдельными гражданами;

по содержанию контроля – контроль за соблюдением правил (процедур) отбора предпринимателей; контроль за заключением государственных и муниципальных контрактов; контроль за исполнением контрактных обязательств; контроль за расходованием бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов (финансовый контроль);

по этапам осуществления предпринимательской деятельности - контроль при подготовке к производству товаров (выполнению работ, оказанию услуг); контроль при производстве товаров (выполнении работ, оказании услуг); контроль при реализации товаров; контроль при приемке товаров (результатов работ, услуг); контроль при применении (использовании, потреблении) приобретаемых публично-правовыми образованиями объектов;

по способам получения информации - очный контроль; дистанционный контроль (контроль с использованием единой информационной системы в сфере закупок).

12. В диссертации в составе правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе определена система стимулирования предпринимательской деятельности.

Негативная форма стимулирования предпринимателей охватывает общие санкции, касающиеся лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность; специальные санкции, применяемые к предпринимателям – участникам контрактной системы.

Применение усиленных санкций негативного характера сбалансировано позитивными формами – экономическим и моральным стимулированием предпринимателей в контрактной системе.

Позитивные формы стимулирования предпринимательской деятельности интегрированы с решением закрепленных в программных документах социально-экономического характера задач, касающихся развития промышленного производства, выпуска товаров (выполнения работ) инновационного характера и т.д.

13. Диссертантом в рамках правовой модели осуществления предпринимательской деятельности обоснована комплексная система защиты прав предпринимателей.

Предлагается дополнить систему защиты прав предпринимателей, включающую в рамках действующей правовой модели осуществления предпринимательской деятельности публично-правовой (судебный и административный) порядок защиты прав, частноправовым инструментарием (претензионный порядок разрешения споров, процедуры переговоров, медиации) с целью повышения взаимного доверия государства и предпринимательского сообщества.

Предлагаемая правовая модель в части защиты прав предпринимателей в контрактной системе дифференцирована с учетом стадий закупок; субъектов, обеспечивающих защиту прав; публично-правовых и частноправовых средств защиты нарушенных прав.

Концептуальные предложения по совершенствованию законодательства, связанные с регулированием предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок.

I. Предложения, направленные на интеграцию законодательства о контрактной системе с иными блоками законодательства, отражающие связь контрактной системы, в том числе осуществления предпринимательской деятельности с институтами:

стратегического планирования - в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

государственно-частного и муниципально-частного партнерства — в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

общественного контроля за предпринимательской деятельностью — в Федеральном законе от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и др.

II. Предложения по совершенствованию законодательства о контрактной системе, в том числе Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», касающиеся:

осуществления среднесрочного и долгосрочного планирования в контрактной системе;

реализации через механизмы контрактной системы национальных проектов, государственных программ различного уровня и муниципальных программ;

расширения возможностей применения квалификационных требований (о наличии производственных, финансовых, трудовых ресурсов) к предпринимателям — участникам контрактной системы;

применения способов закупок (двухэтапного конкурса, конкурса с ограниченным участием, запроса предложений), используемых в том числе при

закупках технически и технологически сложных товаров (результатов работ), а также товаров (результатов работ, услуг) инновационного характера;

использования различных схем договорных связей в рамках контрактной системы;

заключения долгосрочных государственных и муниципальных контрактов и исполнения обязательств по ним, в том числе предусматривающих отдельные элементы государственно-частного либо муниципально-частного партнерства (с разработкой критериев отбора предпринимателей, являющихся субъектами таких контрактов);

использования позитивных форм (экономического и морального) стимулирования предпринимателей в рамках контрактной системы;

оценки эффективности контрактной системы в сфере закупок, в том числе эффективности осуществления предпринимательской деятельности;

осуществления государственного и муниципального контроля за исполнением обязательств по государственным и муниципальным контрактам, включая контроль за осуществлением предпринимательской деятельности;

применения показателей результатов государственного и муниципального мониторинга закупок (показателей, касающихся закупок технически и технологически сложных товаров (результатов работ), товаров (результатов работ, услуг) инновационного характера, заключения долгосрочных и среднесрочных государственных и муниципальных контрактов, в том числе контрактов жизненного цикла, контрактов «под ключ», энергосервисных контрактов; показателей, отражающих исполнение обязательств по государственным и муниципальным контрактам);

осуществления общественного контроля (отнесении общественного обсуждения закупок к формам общественного контроля при перечислении прав общественных объединений; дополнении Закона о контрактной системе в части права граждан на участие в независимом мониторинге закупок);

обеспечения защиты прав предпринимателей в контрактной системе (закрепления претензионного порядка урегулирования споров). Закон о

контрактной системе дополнить отсылочными нормами к Федеральному закону от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» в части участия бизнес-омбудсменов в защите прав предпринимателей - участников закупок и др.

Соответствующие предложения сформулированы в тексте работы.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Материалы диссертационной работы могут оказаться полезными при проведении дальнейших научных исследований, связанных с изучением и анализом категории контрактной системы в сфере закупок, как в рамках науки гражданского, предпринимательского права, так и науки административного, информационного, финансового, бюджетного права, а также представлять интерес для ученых в области теории экономики и общественных финансов, государственного и муниципального управления.

Кроме того, результаты исследования могут быть использованы в правотворческой, правореализационной и правоприменительной деятельности, при преподавании учебных дисциплин в бакалавриате, магистратуре и аспирантуре, проведении занятий в системе дополнительного профессионального образования.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертации одобрены в процессе рецензирования и обсуждения на заседании кафедры правового обеспечения рыночной экономики и нашли отражение:

в докладах на международных и всероссийских научно-практических конференциях: «Право и бизнес» (Москва, 2012); «Актуальные проблемы развития гражданского общества в Российской Федерации» (Москва, 2012); «Правовая политика: вызовы современности» (Москва, 2012); «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции» (Москва, 2014); «Современные стандарты и технологии противодействия коррупции» (Москва, 2014); «Публичные закупки: проблемы правоприменения» (Москва, 2014, 2016); «Государственное управление: Российская Федерация в современном мире» (Москва, 2013, 2014); «Проблемы развития науки финансового права: прошлое,

настоящее, будущее» (Москва, 2018); «Российское и международное право: общее и особенное» (Москва, 2019) - всего более двадцати выступлений с докладами;

в опубликованных монографиях и научных статьях;

при выполнении НИР в интересах Минэкономразвития России по теме «Разработка концепции формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации» в соответствии с соглашением между ГОБУ ВПО «Государственный университет – Высшая школа экономики» и Фондом «Центр стратегических разработок» (2009 г.); в научно-методической работе в сфере научной деятельности Университета имени О.Е. Кутафина по заданиям Департаментов Минобрнауки России по теме «Совершенствование организационно-правовых основ в системе закупок в сфере образования» (2014 г.);

в практической деятельности диссертанта в период работы в федеральных органах исполнительной власти: в Минэкономразвития России - участие в разработке проекта Соглашения государств-участников Единого экономического пространства о государственных закупках и переговорном процессе по данному Соглашению (2004-2005 гг.); участие в разработке проекта Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и иных проектов нормативных правовых актов в исследуемой сфере и их согласовании с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти; в Федеральной службе по оборонному заказу - участие в разработке предложений по совершенствованию законодательства по государственным закупкам, в том числе в сфере государственного оборонного заказа (2006-2007 гг.);

при разработке учебных программ и проведении занятий в системе высшего образования по дисциплине «Договоры в сфере госзакупок» по программе магистратуры «Юрист в сфере частного права» в Университете имени О.Е. Кутафина (2017-2018 уч. г.), а также занятий по дисциплинам «Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», «Правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг», «Контрактная система в сфере закупок товаров, работ и услуг» по

программам специалитета и магистратуры в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации (2011-2018 уч. гг.);

при проведении занятий в системе дополнительного образования по программам «Управление государственными и муниципальными заказами», подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации, подготовки к аттестации руководителей предприятий ядерно-энергетического комплекса, подготовки специалистов Росимущества и др. в МИПК «Атомэнерго», МЭИ (ТУ), РАГС при Президенте Российской Федерации, Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации, ГУ – ВШЭ, Государственной академии повышения квалификации и переподготовки кадров для строительства и жилищно-коммунального комплекса России, Московском городском университете управления Правительства Москвы, Университете имени О.Е. Кутафина, Федеральной службе по оборонному заказу, ЦИК России и других организациях в рамках переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и иных категорий слушателей (2004-2021 гг.).

Перечень публикаций автора

Монографии и учебно-методические пособия:

1. В помощь изучающему Федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005. Термины закона (краткий толковый словарь): справочное пособие / Г.М. Веденеев, А.Р. Ефимов, А.Ю. Иванов, В.Е. Белов. - М.: МЭИ, 2006. - 52 с. (2,9/0,7 п.л.).

2. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Рабочая программа дисциплины для студентов, обучающихся по направлению 030500.68 «Юриспруденция» // Магистерская программа «Правовое регулирование гражданского оборота». Сб. раб. прогр. Ч. 2. – М.: Финансовый университет, 2010. - С. 128-153 (1,1 п.л.).

3. *Белов В.Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. -

304 с. (15, 96 п.л.). - Рецензенты: д.ю.н., проф. Н.М. Коршунов, д.ю.н., проф. Л.И. Шевченко.

4. *Белов В.Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Учебно-методический комплекс для студентов, обучающихся по специальности 030501.65 «Юриспруденция». - М.: Финансовый университет, 2011. - 42 с. (2,6 п.л.).

5. *Белов В.Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Рабочая программа дисциплины для студентов, обучающихся по направлению 030900.68 «Юриспруденция» (магистерская программа «Юрист для частного бизнеса и власти»). М.: Финансовый университет, 2012. - 24 с. (1,5 п.л.).

6. *Белов В.Е.* О современном состоянии и перспективах развития законодательства по государственным и муниципальным заказам // Российское законодательство: тенденции и перспективы. Монография / Под общ. научн. ред. д.ю.н., проф. Н.А. Фроловой. М.: Орбита-М, 2013. - С. 276-281 (24/0,25 п.л.).

7. *Белов В.Е.* Правовое регулирование контрактной системы. Рабочая программа. - Финансовый университет, 2014.

8. *Белов В.Е.* Правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг // Проблемы интеграции частного и публичного права: учебное пособие / под общ. ред. д.ю.н., проф. С.А. Ивановой. - М.: РУСАЙНС, 2015. - С. 103-110 (0,45 п.л.).

9. *Белов В.Е.* Особенности преподавания в магистратуре дисциплины «Правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг» // Право и образование. - 2015. - № 9 - 10. - С. 24-30 (0,35 п.л.).

10. *Белов В.Е., Соменков С.А.* Гражданское право: общие положения о договорах: учебное пособие для бакалавров / отв. ред. В.В. Долинская, В.Л. Слесарев. - М.: Проспект, 2016. - 96 с. (6/1,7 п.л.).

11. *Белов В.Е.* О некоторых вопросах правового регулирования и правоприменительной практики в сфере заключения договоров на торгах // Гражданское законодательство и судебная практика: проблемы взаимодействия:

монография / отв. ред. В.Л. Слесарев. - М.: Проспект, 2017. - С. 104-114 (11/0,8 п.л.).

12. Белов В.Е. Договоры в сфере госзакупок. Рабочая программа учебной дисциплины по программе магистратуры «Магистр частного права». - М.: Университет имени О.Е. Кутафина, 2018. – 28 с. - URL: <https://msal.ru/upload/kafedra/GP/%D0%A0%D0%9F%D0%A3%D0%94%20%D0%94%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80%D1%8B%20%D0%B2%20%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BE%D0%BA%202018.pdf>

13. Белов В.Е. Реализация междисциплинарных подходов при изучении гражданского права в бакалавриате и магистратуре // Право и экономика: современные интеграционные процессы: монография / кол. авт.; под ред. Г.Ф. Ручкиной. – М.: КноРус, 2018. - С. 29-36 (30/0,4 п.л.).

14. Белов В.Е. Концептуальные проблемы формирования и функционирования контрактной системы в сфере закупок в России. - М.: Юстицинформ, 2018. – 472 с. (15 п.л.). - Рецензенты: д.ю.н., проф. В.Л. Слесарев, д.ю.н., проф. Л.И. Шевченко.

15. Белов В.Е. Правовое обеспечение применения электронных технологий в сфере государственных закупок: история развития и современное состояние // Публично-правовые средства эффективности развития экономики и финансов. Ч. 2. Публично-правовые средства развития искусственного интеллекта, цифровизации финансов и институтов юридической ответственности: монография / кол. авт.; под ред. Г.Ф. Ручкиной. – М.: РУСАЙНС, 2020. – С. 79-89. (12/0,6).

Научные статьи в журналах, рекомендованных ВАК Минобрнауки России для публикаций результатов диссертационных исследований на соискание ученых степеней кандидата и доктора юридических наук:

16. Белов В.Е. Правовое регулирование размещения государственных заказов // Право и экономика. - 2005. - № 2. - С. 7-9 (0,32 п.л.).

17. Белов В.Е. Противодействие коррупции в сфере государственных и муниципальных заказов // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. - 2009. - № 3. - С. 49-52 (0,5 п.л.).
18. Белов В.Е. Определение (формирование) цены государственного контракта: к вопросу об экономии бюджетных средств // Право и экономика. 2010. - № 4. - С. 4-10 (0,82 п.л.).
19. Белов В.Е. Государственный оборонный заказ в системе обеспечения национальной безопасности России // Закон. - 2010. - № 7. - С. 23-31 (0,8 п.л.).
20. Белов В.Е. К вопросу о концепции Закона о размещении заказов // Законодательство. - 2010. - № 9. - С. 23-29 (0,65 п.л.).
21. Белов В.Е. Правонарушения в сфере государственных и муниципальных заказов // Законность. - 2010. - № 12. - С. 37-42 (0,5 п.л.).
22. Белов В.Е. О новой редакции Закона о размещении госзаказов // Законодательство. - 2011. - № 4. - С. 45-49 (0,4 п.л.).
23. Белов В.Е. Федеральная контрактная система как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Право и экономика. - 2011. - № 8. - С. 4-10 (0,74 п.л.).
24. Белов В.Е. Законодательство о публичных закупках: оценка с позиции вступления России в ВТО // Право и экономика. - 2012. - № 1. - С. 8-13 (0,66 п.л.).
25. Белов В.Е. О некоторых аспектах рассмотрения споров при осуществлении закупок товаров (выполнении работ и оказании услуг) в государственном и муниципальном секторе экономики // Закон. - 2012. - № 6. - С. 69-78 (0,7 п.л.).
26. Белов В.Е. Планирование в контрактной системе // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 11 - С. 16-21 (0,5 п.л.).
27. Белов В.Е. О государственной поддержке предпринимательства в условиях формирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг // Экономика. Налоги. Право. - 2014. - № 4. - С. 114-118 (0,5 п.л.).

28. Белов В.Е. Нормирование в системе планирования государственных и муниципальных закупок: экономико-правовые аспекты // Пробелы в российском законодательстве. - 2014. - № 4. - С. 57-62 (0,7 п.л.).

29. Белов В.Е. К вопросу о квалификационных требованиях в сфере закупок товаров, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Бизнес в законе. - 2014. - № 5. - С. 24-28 (0,5 п.л.).

30. Белов В.Е. Об изменениях гражданского законодательства в условиях формирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - № 10. - С. 2265-2271 (0,6 п.л.).

31. Белов В.Е. Новеллы Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении договора на торгах // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2016. - № 1. - С. 17-21 (0,45 п.л.).

32. Белов В.Е. Согласие на совершение сделки в сфере поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд // Образование и право. - 2016. - № 8. - С. 89-95 (0,5 п.л.).

33. Белов В.Е. Контрактная система в сфере закупок как объект межотраслевых научных исследований // Финансовое право. – 2019. - № 7. – С. 9-13 (0,5 п.л.).

34. Белов В.Е. Уполномоченные по защите прав предпринимателей: роль и место в системе защиты прав участников публичных закупок // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2020. - № 4. - С. 51-56 (0,5 п.л.).

35. Белов В.Е. Социально ориентированная некоммерческая организация как объект государственной поддержки в контрактной системе в сфере закупок // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2020. - № 5. - С. 44-48 (0,5 п.л.).

36. Белов В.Е. К вопросу о необходимости правового разграничения понятий общественного и гражданского контроля (на примере сферы государственных закупок) // Юрист. - 2020. - № 6. - С. 11-18 (0,55 п.л.).

37. Белов В.Е. Поставка товаров в контрактной системе: некоторые проблемные аспекты правового регулирования // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2021. - № 2. - С. 69-73 (0,5 п.л.).

38. Белов В.Е. Сроки действия государственных (муниципальных) контрактов и исполнения контрактных обязательств: к вопросу о межотраслевых связях бюджетного права // Финансовое право. – 2021. - № 5. – С. 11-14 (0,5 п.л.).

Материалы международных и всероссийских конференций:

39. Белов В.Е. О возрастании роли государственного регулирования отношений в сфере публичных закупок на современном этапе (правовые аспекты) // Право и бизнес: сборник I Ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова. - М.: Юрист, 2012. - С. 41-46 (0,3 п.л.).

40. Белов В.Е. Общественный контроль в сфере публичных закупок: правовые основы и практические аспекты // Сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы развития гражданского общества в Российской Федерации: в 2 т. Т. 1. – М.: Юрист, 2012. - С. 51-58 (0,35 п.л.).

41. Белов В.Е. О конвергенции частного и публичного права в сфере государственных и муниципальных заказов: постановка проблемы // Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти профессора Н.М. Коршунова / Отв. ред. д.ю.н. Ю.С. Харитонов. - М., МАЭП, 2012. - С. 97- 101 (0,3 п.л.).

42. Белов В.Е. Проблема предупреждения преступности в сфере публичных закупок // Преступность, национальная безопасность, бизнес. Под общей редакцией профессора А.И. Долговой. - М., Российская криминологическая ассоциация, 2012. - С. 155-162 (0,35 п.л.).

43. Белов В.Е. О комплексном характере правового регулирования и соотношении публичных и частных интересов в сфере поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд //

Новое в гражданском законодательстве: баланс публичных и частных интересов: материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся / отв. ред. Н.Г. Доронина. - М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ИД «Юриспруденция», 2012. - С. 273-281 (0,45 п.л.).

44. *Белов В.Е.* К вопросу о соотношении публичных и частных интересов в сфере оборота лекарственных средств // Актуальные проблемы медицинского права: материалы Всероссийской научно-практической конференции (19 апреля 2013 г., г. Москва) / отв. ред. А.А. Мохов. - М.: Издательский центр Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. - С. 38-42 (0,3 п.л.).

45. *Белов В.Е.* Принцип профессионализма в сфере публичных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). - М.: Юстицинформ, 2013. - С. 32-44 (0,65 п.л.).

46. *Белов В.Е.* Принцип добросовестности в гражданско-правовых отношениях с участием публично-правовых образований // Конвергенция частного и публичного права: проблемы совершенствования современного законодательства: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти Заслуженного юриста Российской Федерации, д.ю.н., профессора Н.М. Коршунова / Отв. ред. д.ю.н. Ю.С. Харитонов. - М., МАЭП. 2013. - С. 136-140 (0,25 п.л.).

47. *Белов В.Е.* О некоторых экономико-правовых и организационно-правовых аспектах формирования федеральной контрактной системы России: постановка вопроса // Государственное управление в XXI веке: повестка дня российской власти: 10-я Международная научная конференция факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова, 29-31 мая 2012 г.: Материалы: В 3 ч.: Часть 3. - М.: МГУ, 2013. - С. 422-432 (0,6 п.л.).

48. *Белов В.Е.* К вопросу о юридическом лице публичного права: точка зрения цивилиста // Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы. Материалы V Международной научно-практической конференции «Кутафинские

чтения»: сб. докл. М.: Университет имени О.Е. Кутафина, 2014. - С. 154-157 (0,25 п.л.).

49. *Белов В.Е.* К вопросу о формировании института контрактного права // Модернизация гражданско-правового регулирования договорных отношений: Сб. научн. ст. / Отв. ред. Л.А. Аксенчук. - М.: РАП, 2014. - С. 98-106 (0,4 п.л.).

50. *Белов В.Е.* О путях развития законодательства в сфере публичных закупок в условиях международной интеграции // Секция гражданского и семейного права: сборник тезисов / Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). VI Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» - «Гармонизация российской правовой системы в условиях международной интеграции». 3 апреля 2014 г. - М., 2014. - С. 46-53 (0,3 п.л.).

51. *Белов В.Е.* Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок: содержание и реализация // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Второй Всероссийской научно-практической конференции (6 июня 2014 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). - М.: Юстицинформ, 2014. - С. 40-50 (0,5 п.л.).

52. *Белов В.Е.* К вопросу о судебной защите прав субъектов в сфере публичных закупок // Материалы VII Международной научно-практической конференции «Судебная реформа в России: прошлое, настоящее, будущее» (Кутафинские чтения) в 2 кн. Кн. 1. - М.: Университет имени О.Е. Кутафина, 2015. - С. 148-151 (0,3 п.л.).

53. *Белов В.Е.* Среднесрочные и долгосрочные договоры в сфере обращения лекарственных средств // Актуальные проблемы медицинского права: материалы II Всероссийской научно-практической конференции (Москва, 17-18 апреля 2015 г.) / отв. ред. д.ю.н., проф. А.А. Мохов. - М.: Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - С. 12-16 (0,3 п.л.).

54. *Белов В.Е.* К вопросу об интеграции отношений в сфере государственных закупок на постсоветском пространстве // Интеграционные процессы в социальной, правовой и экономической сферах деятельности гражданского общества:

материалы Международной научно-практической конференции (г. Феодосия (Крым) - г. Москва – 5-8 мая 2015 г.) / под ред. д.ю.н., проф. А.М. Кустова, д.э.н., проф. А.В. Шарковой, проф. Тибора Полгара. - М.: ИИУ МГОУ, 2015. - С. 98-102 (0,25 п.л.).

55. *Белов В.Е.* Соглашение о публичных закупках в рамках ВТО: следует ли России присоединяться к данному Соглашению? // Право ВТО в правовой системе Российской Федерации: сборник материалов международной научно-практической конференции (Москва, 19-20 мая 2015 г.) / отв. ред. А.Я. Купустин, И.А. Шулятьев, И.В. Ширева. - М.: Экон-Информ, 2016. - С. 37-47 (0,5 п.л.).

56. *Белов В.Е.* О некоторых аспектах реализации документов стратегического планирования Российской Федерации: к вопросу о качестве гражданского законодательства // Материалы Кутафинских чтений. Ноябрь 2015 г. Ч. 1. Материалы секции гражданского права и секции семейного права. – М.: Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - С. 14-18 (0,25 п.л.).

57. *Белов В.Е.* Права и обязанности субъектов общественного контроля в контрактной системе в сфере закупок // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского, 28 апреля 2016 г. / под общ. ред. Д.А. Пашенцева. - Рязань: Концепция, 2016. - С. 490-494 (0,3 п.л.).

58. *Белов В.Е.* О некоторых проблемах реализации законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: организационно-управленческие аспекты // Государственное управление в XXI веке: материалы 13-й международной конференции, май 2015. [Сборник]. Секция 9. Современная практика правового регулирования управленческих отношений / Коллектив авторов. М.: «КДУ», «Университетская книга», 2016. - С. 5-10 // Режим доступа: http://spa.msu.ru/uploads/files/knigi/conf_2015_9.pdf (0,5 п.л.).

59. *Белов В.Е.* Контроль и надзор в сфере публичных закупок: некоторые аспекты правового регулирования и правоприменительной практики //

Государственное управление в XXI веке: материалы 13-й международной конференции, май 2015. [Сборник]. Секция 9. Современная практика правового регулирования управленческих отношений / Коллектив авторов. М.: «КДУ», «Университетская книга», 2016. - С. 11-16 // Режим доступа: http://spa.msu.ru/uploads/files/knigi/conf_2015_9.pdf (0,5 п.л.).

60. *Белов В.Е.* К вопросу о среднесрочных и долгосрочных контрактах (договорах) в сфере публичных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). - М.: Юстицинформ, 2016. - С. 52-67 (0,75 п.л.).

Иные публикации:

61. *Белов В.Е.* Правовое регулирование выполнения подрядных работ для государственных нужд // Правовые вопросы строительства. - 2005. - № 1. - С. 37-42 (0,95 п.л.).

62. *Белов В.Е.* Государственные нужды субъекта Российской Федерации: понятие и порядок определения // Государственный Заказ Санкт-Петербурга. - 2005. - № 5/4. - С. 6-8 (0,55 п.л.).

63. *Белов В.Е.* Региональный госзаказ: понятие и порядок формирования // Государственный Заказ Санкт-Петербурга. - 2005. - № 5/5. - С. 5-7 (0,6 п.л.).

64. *Лагутин В.И., Белов В.Е., Прокимина Т.Г.* Практика подготовки членов конкурсных закупочных комиссий // Новые промышленные технологии. – 2006. - № 5. - С. 54-56 (0,3 / 0,1 п.л.).

65. *Белов В.Е.* Закон о государственных и муниципальных заказах: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Власть Закона. - 2010. - № 2. - С. 59-72 (0,8 п.л.).

66. *Белов В.Е.* Подготовка специалистов для сферы государственных и муниципальных заказов // Образование и право. - 2010. - № 5. - С. 84-97 (0,75 п.л.).

67. *Белов В.Е.* Коррупциогенный фактор «отказ от конкурсных (аукционных) процедур» (сущность, содержание, способы выявления, проблемы и их решение) // Экспертиза нормативных правовых актов и их проектов на предмет коррупциогенности: содержание, значение, методика проведения»: сборник статей

/ под общ ред. О.С. Капинус и А.В. Кудашкина; Акад. Ген. прокуратуры Рос. Федерации. - М., 2010. - С. 168-176 (0,45 п.л.).

68. Белов В.Е. Правовое положение специалистов по государственным и муниципальным заказам: к вопросу о формировании в России контрактной системы // Государственная власть и местное самоуправление. - 2011. - № 3. - С. 15-19 (0,4 п.л.).

69. Белов В.Е. Административная ответственность за правонарушения в сфере государственных и муниципальных заказов // Образование и право. 2011. № 5. - С. 188-197 (0,58 п.л.).

70. Белов В.Е. Взаимодействие бизнеса и государства в сфере публичных закупок: правовое регулирование и правоприменительная практика // Образование и право. - 2012. - № 3. - С. 103-116 (0,7 п.л.).

71. Белов В.Е. К вопросу о признании размещения заказов и государственных (муниципальных) контрактов недействительными: какие нарушения правил проведения торгов могут повлечь признание торгов недействительными? // Вестник арбитражной практики. - 2012. - № 4. - С. 9-16 (0,72 п.л.).

72. Белов В.Е. О противодействии недобросовестным лицам в сфере государственных и муниципальных заказов // Правовые средства противодействия недобросовестным субъектам хозяйственной деятельности: Сборник научных статей (по итогам работы Научно-практического круглого стола «Государство против фирм – «однодневок»: пути совершенствования законодательства», 14 ноября 2011 года, Москва, Финуниверситет / Отв. ред. Баранов В.А., Петюкова О.Н. - М.: Финуниверситет, 2012. - С. 40-49 (0,4 п.л.).

73. Белов В.Е. К вопросу о частных отношениях // Образование и право. - 2012. - № 12. - С. 63-70 (0,35 п.л.).

74. Белов В.Е. К вопросу об участии государства и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Муниципальная служба: правовые вопросы. - 2013. - № 1. - С. 14-16 (0,3 п.л.).

Белов В.Е. К вопросу об участии государства и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Научные труды РАЮН. Вып. 13: в 2 т. Т. 2. - М.: Юрист, 2013. - С. 9-12 (0,3 п.л.).

75. *Белов В.Е.* Проблемы реализации частноправовых гарантий предпринимательской деятельности в сфере отношений с участием публично-правовых образований // Правовые гарантии предпринимательской деятельности в России и за рубежом. Сборник научных трудов / под ред. д.ю.н., доцента О.Н. Петюковой. - М.: Финуниверситет, 2013. - С. 53-58 (0,3 п.л.).

76. *Белов В.Е.* К вопросу о понятии публичных закупок: точка зрения // Проблемы применения Федерального закона о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Материалы круглого стола. МГУ имени М.В. Ломоносова. - М.: Юстицинформ, 2013. - С. 49-57 (0,5 п.л.).

77. *Белов В.Е.* Общественные обсуждения в сфере публичных закупок как форма общественного контроля: правовые аспекты // Аналитический доклад о деятельности правозащитной сети. - М.: Юрист, 2013. - С. 289-295 (0,3 п.л.).

78. *Белов В.Е.* Защита прав участников публичных закупок в условиях интеграции России в мировое экономическое пространство // Современный юрист. - 2014. - № 3. - С. 77-89 (0,5 п.л.).

Белов В.Е. Защита прав участников публичных закупок в условиях интеграции России в мировое экономическое пространство // Судебная и внесудебная защита прав субъектов экономической деятельности в Российской Федерации в условиях международной интеграции: сборник статей / отв. ред. д.ю.н. О.Н. Петюкова. - М.: Финуниверситет, 2014. - С. 161-169 (0,5 п.л.).

79. *Белов В.Е.* К вопросу о соотношении категорий государственно-частного партнерства и контрактной системы в сфере закупок // Журнал прикладных исследований. – 2021. - № 1. – С. 90-95 (0,4 п.л.).

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Глава I. Понятийный аппарат, функции и правовые принципы контрактной системы в сфере закупок как системы экономических отношений с участием предпринимателей

§ 1. Основные понятия контрактной системы в сфере закупок

Научный анализ категории контрактной системы в сфере закупок с позиции участия в данной системе лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, предполагает обращение к понятию экономической деятельности. В юридической науке экономическая деятельность связывается с процессом воспроизводства материальных и духовных богатств (благ, ценностей, ресурсов), включающий производство, распределение, обмен и потребление⁷.

Цель экономической деятельности в рамках контрактной системы в сфере закупок – обеспечение жизнедеятельности государства и общества в целом. Речь идет о механизме удовлетворения государственных, а также муниципальных потребностей в материальных и нематериальных благах.

Функционирование контрактной системы в сфере закупок предполагает осуществление хозяйственной деятельности. В юридической науке под хозяйственной деятельностью понимается один из видов экономической деятельности наряду с иной не запрещенной законом экономической деятельностью⁸. Хозяйственная деятельность характеризуется прежде всего как деятельность производительная, предусматривающая порядок организации, руководства и непосредственного осуществления экономической деятельности в соответствии с правилами, устанавливаемыми органами государственной власти и управления и самими хозяйствующими субъектами. Данная деятельность включает

⁷ См.: *Белых В.С.* Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации. СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. С. 16; *Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно.* 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 20 (авторы – *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*); *Современное предпринимательское право / отв. ред. И. В. Еришова.* М., 2014. С. 78, 79.

⁸ См., например: *Долинская В.В.* Экономическая деятельность и ее виды // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2018. № 3. С. 3-15.

действия по производству, изготовлению материальных ценностей, продвижению их от производителя к потребителю, выполнению различных видов работ и оказанию услуг, созданию необходимых условий для функционирования организации⁹.

В научной юридической литературе отмечается, что «хозяйственная деятельность может осуществляться как с целью получения прибыли либо дохода, так и без таковой. Хозяйственная деятельность может вестись и для собственных нужд субъекта, в целях обеспечения его потребностей без выхода на рынок. Отсутствие выхода хозяйствующего субъекта с продукцией на рынок является основанием, которое не позволяет квалифицировать его деятельность в качестве предпринимательской»¹⁰. Таким образом, понятие хозяйственной деятельности включает предпринимательство, но не сводится к нему¹¹, т.е. является более широким понятием¹².

Субъектами хозяйственной деятельности, осуществляемой в рамках контрактной системы в сфере закупок, являются лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, выступающие в качестве поставщиков (подрядчиков, исполнителей и др.) по государственным либо муниципальным контрактам.

Под предпринимательством понимается «такая система хозяйствования, при которой главным ее субъектом является предприниматель как движущая сила и посредник. Предприниматель рационально соединяет материальные и людские ресурсы, организует процесс воспроизводства и управляет им на основе

⁹ См.: *Мартемьянов В.С.* Хозяйственное право: курс лекций. М., 1994. Т. 1. С. 1.

¹⁰ См.: *Ершова И.В.* Экономическая деятельность: понятие и соотношение со смежными категориями // *Lex russica*. 2016. № 9. С. 51.

¹¹ Хозяйственное право: учебник / под ред. *В.К. Мамутова*. Киев. 2002. С. 3 (автор – *В.К. Мамутов*).

¹² Так, *В.В. Долинская* говорит о втором уровне классификации экономической деятельности, предусматривающем выделение двух видов хозяйственной деятельности: предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. См.: *Долинская В.В.* Указ. соч.

предпринимательского риска, экономической ответственности за конечный предпринимательский результат – получение прибыли»¹³.

Предпринимательская деятельность, осуществляемая в рамках контрактной системы в сфере закупок, связана как с созданием (производством) товаров, результатов работ, услуг и иных благ, так и с реализацией последних. Целью предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок, как и в иных случаях осуществления предпринимательской деятельности, является извлечение прибыли.

Понятие контрактной системы в сфере закупок базируется на понятии системы как категории философии. Известно, что с общепhilosophической точки зрения понятие «система» выступает в качестве одного из ключевых философско-методологических и специально-научных понятий¹⁴.

Изучение и анализ контрактной системы, как и любой другой научной категории, невозможно без использования системного подхода – направления методологии специально-научного познания и социальной практики, в основе которого лежит исследование объектов как систем. Методологическая специфика системного подхода определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и обеспечивающих ее механизмов, на выявление многообразных типов связей сложного объекта и сведение их в единую теоретическую картину¹⁵. С позиции научного познания системный подход предполагает постановку и решение научных задач, связанных с проблемами организации и функционирования сложных объектов, к категории которых относится и контрактная система в сфере закупок¹⁶.

¹³ Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 21 (авторы – *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*).

¹⁴ В философии под системой (от греч. *σύνστημα* – целое, составленное из частей; соединение) понимается совокупность элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, которая образует определенную целостность, единство. См.: *Философский энциклопедический словарь*. С. 610.

¹⁵ *Философский энциклопедический словарь*. С. 612.

¹⁶ Следует отметить, что учеными проводится анализ рассматриваемой категории с позиции системного подхода. Так, монография М.В. Шмелевой «посвящена изучению государственных и

В качестве составной части сложного целого рассматривается элемент системы¹⁷. Формирование той или иной системы непосредственно зависит от того, какие элементы положены в ее основу. Следует отметить, что определенные трудности возникли у разработчиков законопроекта о контрактной системе при попытке выделить образующие структуру данной системы элементы и возникающие между ними взаимосвязи. Так, в проекте концепции формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации, разработанном в 2009 году¹⁸, к ключевым элементам рассматриваемой системы были отнесены процедуры и правила, регулирующие соответствующие отношения. На основе данного определения можно сделать выводы: 1) речь шла лишь о регулятивном (нормативном) обеспечении системы, но не о понятии системы как таковой, поскольку не были определены ее элементы и взаимодействие между ними; 2) была фактически сведена «к нулю» роль договорного регулирования в предлагаемой системе.

Еще в одном законопроекте федеральная контрактная система определялась как «совокупность мероприятий правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством комплексной реализации взаимосвязанных этапов прогнозирования, планирования и осуществления закупок (включая исполнение контрактов), а также проведения мониторинга, надзора, контроля и аудита за соблюдением требований настоящего Федерального закона»¹⁹. Данная дефиниция также представляется

муниципальных закупок как системного и сложного правового явления. В ней исследуется содержание понятий, категорий, принципов, отношений и складывающихся закономерностей ...». См.: Шмелева М.В. Система государственных (муниципальных) закупок: методология и реализация: монография. М.: Юстицинформ, 2021. 904 с.

¹⁷ Философский энциклопедический словарь. С. 793, 794.

¹⁸ В соответствии с предлагаемым на указанном этапе определением «Федеральная контрактная система представляет собой *совокупность процедур и правил* (курсив мой. – В.Б.), регулирующих отношения, связанные с планированием, размещением и исполнением государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг в целях обеспечения федеральных государственных нужд в рамках бюджетных ограничений. Для целей функционирования ФКС формируются организационно-функциональная структура и единая информационная среда» // URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения 20.12.2009).

¹⁹ См.: законопроект 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» // URL: <http://base.garant.ru> (дата обращения 11.10.2014).

недостаточно корректной. Так, например, не ясно, о каких конкретно мероприятиях правового, организационного и экономического характера идет речь. Кроме того, как справедливо отмечает Л.В. Андреева, из указанного определения не совсем понятно, какие из субъектов осуществляют перечисленные в определении действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд, не очерчены границы создаваемой контрактной системы²⁰.

Еще в одном законопроекте федеральная контрактная система определялась как «совокупность мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах ...»²¹.

Таким образом, на примере перечисленных определений понятия контрактной системы, содержащихся в законопроектах о контрактной системе, можно сделать вывод, что четкие представления о данной категории у разработчиков соответствующих законопроектов изначально отсутствовали, в связи с чем неоднократно менялись подходы к определению данного ключевого, по их мнению, понятия. При этом предлагаемые определения должным образом не отражали содержание рассматриваемой категории.

Легальное определение понятия контрактной системы закреплено в настоящее время в п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе²². В соответствии с

²⁰ См.: Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 3–16.

²¹ Рос. газета. 2011. 1 сент.

²² В соответствии с п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе (в ред. ФЗ от 02.07.2021 № 360-ФЗ) контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд - совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, 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, операторы специализированных электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере

данной дефиницией под элементами системы понимаются субъекты - участники контрактной системы, а также осуществляемые данными субъектами действия, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Следует отметить, что в юридической литературе предпринимаются попытки анализа понятия контрактной системы не только как легально закреплённой дефиниции, но и как научной категории. Так, Е.А. Свининых определяет контрактную систему как «совокупность складывающихся между определенными лицами правовых отношений, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд посредством закупок»²³. При этом не могут не возникнуть вопросы, касающиеся данного определения, например, о его соотношении с ключевым общефилософским понятием «отношения»²⁴. Получается, что понятия системы в целом и отношения как характеристики системы в предложенном автором определении совпадают?

Е.П. Чорновол понимает под контрактной системой «совокупность правовых связей различной отраслевой принадлежности частного и публичного порядка, формирующихся на основании действий ее субъектов применительно к отдельным стадиям процесса государственных и муниципальных закупок»²⁵. Из данного определения видно, что к элементам системы автор относит возникающие правовые связи на фоне комплексного правового регулирования данных отношений.

Е.А. Малыхина предлагает понимать под контрактной системой в сфере закупок «определенный механизм, созданный для регулирования отношений, возникающих в процессе осуществления закупок для обеспечения

закупок ... в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок *действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд* (курсив мой. – В.Б.).

²³ Свининых Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как юридическая категория // Современное право. 2016. № 7. С. 85-89.

²⁴ Отношение как философская категория характеризует взаимозависимость элементов определенной системы // См.: Философский энциклопедический словарь. С. 470.

²⁵ Чорновол Е.П. Понятие контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. 2015. № 4. С. 42-46.

государственных и муниципальных нужд»²⁶. Т.е. контрактная система представляется как некий регулятор отношений.

Л.В. Андреева, отмечая громоздкость легального определения контрактной системы (в чем нельзя не согласиться с автором), справедливо подчеркивает, что акцент следует сделать на слове «система», поскольку применение системного подхода позволяет обеспечить взаимосогласованное правовое регулирование всех стадий процесса государственных и муниципальных закупок. Контрактная, т.е. договорная, система означает договорный характер взаимодействия публично-правовых образований с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд²⁷.

В то же самое время в рассматриваемом легальном определении контрактной системы договорный характер отношений с участием лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, практически не просматривается. Представляется, что вследствие этого теряется, по сути, важнейший признак отношений в рамках контрактной системы – их договорное начало.

В законодательном определении контрактной системы речь идет о совершении перечисленными субъектами ряда действий, в частности, непосредственно упоминаются нормативно-правовое регулирование и контроль. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе к действиям в рамках данной системы относятся: планирование закупок, определение контрагентов и заключение с ними контрактов, исполнение обязательств (особенности), мониторинг, аудит и контроль в сфере закупок.

Данные действия перечислены законодателем фактически в качестве равнозначных. В то же время представляется целесообразным ранжировать данные действия по их значимости для функционирования контрактной системы. Так, к действиям «первого порядка» могут быть отнесены отбор контрагентов,

²⁶ См.: *Малыхина Е.А.* Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2015. С. 20.

²⁷ См.: *Андреева Л.В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2013. № 11. С. 4.

заключение с ними контрактов и последующее исполнение контрактных обязательств. Не умаляя значимости мониторинга, аудита и контроля, целесообразно говорить об этих действиях как действиях «второго порядка» в контрактной системе.

Таким образом, в существующем легальном определении понятия контрактной системы действия первостепенные и второстепенные, основные и вспомогательные в определенной мере смешались. Е.А. Свининых справедливо отмечает, что такие выделенные в определении действия государственных органов как нормативно-правовое регулирование, контроль, аудит, мониторинг, не направлены непосредственно на обеспечение государственных нужд, но способствуют этому, обеспечивают достижение указанной цели²⁸. Представляется, что отбор будущих поставщиков (подрядчиков, исполнителей, арендодателей и т.п.), т.е. лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, а, самое главное, - заключение между публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, ее субъектами, муниципальными образованиями) и предпринимателями государственных либо муниципальных контрактов и последующее исполнение договорных обязательств следует отнести к категории основных действий, совершаемых с целью непосредственного обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Выделение основных и вспомогательных действий, совершаемых в рамках контрактной системы, позволяет разделить субъектов контрактной системы на две группы.

К первой группе субъектов следует отнести публично-правовые образования (а также выступающих от их имени государственных и муниципальных заказчиков) и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, - поставщиков (и иных продавцов), подрядчиков, исполнителей, арендодателей и др. В этой связи нельзя не согласиться с Л.В. Андреевой в части выделения основных субъектов рассматриваемых отношений – публично-правовых образований и их

²⁸ Свининых Е.А. Указ. соч.

контрагентов по государственным (муниципальным) контрактам²⁹. Данных субъектов условно можно отнести к элементам «первого порядка», если рассматривать в качестве элементов системы именно субъектов отношений. Примечательно, что публично-правовые образования в качестве непосредственных участников контрактной системы в Законе о контрактной системе не упоминаются, речь идет лишь о государственных и муниципальных заказчиках. При этом, как уже ранее было отмечено, в качестве ключевых субъектов контрактной системы следует рассматривать лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, поскольку в первую очередь от них зависят качество, безопасность товаров (результатов работ, услуг и т.п.), своевременность обеспечения государственных либо муниципальных нужд и т.д.

Ко второй группе субъектов контрактной системы соответственно можно отнести государственные и муниципальные органы, на которые возложены функции по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля, аудита, мониторинга и т.д.

Как известно, с позиции общеправового подхода в качестве одного из системных принципов следует рассматривать множественность описания каждой системы³⁰. Данный принцип означает, что в силу принципиальной сложности каждой системы ее адекватное познание требует построения множества различных моделей, каждая из которых описывает лишь определенный аспект системы.

Руководствуясь принципом множественности описания, можно сконструировать различные правовые модели³¹ контрактной системы. В частности,

²⁹ Андреева Л.В. Указ. соч.

³⁰ См.: Философский энциклопедический словарь. С. 610.

³¹ В.С. Плетников под моделью в юриспруденции понимает «интеллектуально-волевое описание, в достаточной степени повторяющее существенные свойства моделируемого объекта, процесса или явления государственно-правовой жизни, сформировавшейся под влиянием всей совокупности объективных и субъективных факторов общественного развития». Данный автор выделяет несколько видов моделей. Речь идет об идеальной модели как некоторой абстракции по отношению к оригиналу, реальной (материальной) модели как некоторого реального воплощения соответствующей абстракции, а также должной модели, занимающей срединное положение между идеальной и реальной моделями. См.: Плетников В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование // Научный ежегодник ИФП РАН. 2016. Т. 16. Вып. 2. С. 121-135.

предпринимаются попытки научного описания контрактной системы в рамках отдельных отраслей права - гражданского, административного, бюджетного права (к чему тяготеют ученые, представляющие те или иные отрасли юридической науки).

Серьезным недостатком подобных отраслевых правовых моделей контрактной системы является их «однобокость». Так, в гражданско-правовой модели контрактной системы делается упор на договорное регулирование и практически «игнорируется» публично-правовая составляющая рассматриваемых отношений и, наоборот, административно-правовая модель на фоне отражения усиленного государственного регулирования фактически не учитывает существование гражданско-правовых договорных отношений, относя заключаемые в рамках данной системы договоры к категории административно-правовых. При этом ученые пытаются доказать, что те или иные отраслевые модели контрактной системы являются единственно верными.

Говоря о фактических правоотношениях, касающихся функционирования в России контрактной системы в сфере закупок, следует констатировать ориентированность данных правоотношений на административно-правовую модель. В то же время сведение всего многообразия возможных моделей контрактной системы к единственному образцу, связанному с его описанием преимущественно в плоскости государственного и муниципального управления, государственного регулирования, признаки чего имеют место в Законе о контрактной системе, необоснованно сужает представления о данной категории, придавая ей преимущественно публично-правовую окраску.

А.М. Васильев доказал методологическую необходимость разграничения правовых категорий – категории правовой науки, т.е. научных понятий, которые направлены на познание правовых явлений, и категорий права - инструмента правового регулирования, части нормативной структуры³². Нельзя не согласиться

³² См.: *Васильев А.М.* Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юрид. лит., 1976. С. 100.

с О.А. Кузнецовой том, что нормативные понятия (категории права) в идеале должны соответствовать правовым категориям³³. В этой связи представляется целесообразным сказать, во-первых, о необходимости выработки соответствующих научных представлений о категории контрактной системы в сфере закупок, а, во-вторых, о том, что законодательство о контрактной системе, правоприменительная (в том числе судебная и административная) практика, фактические правоотношения, связанные с рассматриваемой системой, должны формироваться и развиваться с учетом научной составляющей.

Представляется, что получить наиболее полное и всестороннее представление о категории контрактной системы в сфере закупок позволяет модель данной системы, отражающая комплексный интегрированный характер как самих общественных отношений (экономических, социальных, управленческих и др.), охватываемых рамками контрактной системы, так и публично-правовых и частноправовых средств регулирования данных отношений.

Комплексный подход позволяет в том числе расширить рамки научных представлений о контрактной системе и роли, которую играют в данной системе лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность. В этой связи актуальной представляется разработка отдельной правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок.

В литературе по предпринимательскому праву справедливо отмечается, что «для общества в целом главными являются полнота, всесторонность и эффективность правового регулирования общественных отношений», а «исследование тех или иных явлений в сфере предпринимательской деятельности с позиций лишь частного или публичного права не дает полной и всесторонней картины явления, не позволяет достичь цели всестороннего изучения сложных отношений в сфере предпринимательства, предложить действенные способы

³³ См.: Кузнецова О.А. Гражданско-правовая ответственность: необходимость смены методологической парадигмы // Проблемы взыскания убытков в российском правовом порядке: Сборник статей участников VI Ежегодной межд. научно-практич. конференции «Коршуновские чтения» / отв. ред. Ю.С. Харитонов. М.: МАЭП, 2016. С. 15.

совершенствования правового регулирования предпринимательских отношений и в этой связи может быть неэффективно, а в худшем случае – ошибочно»³⁴. Следует согласиться и с утверждением о том, что предпринимательская деятельность не должна рассматриваться только как деятельность частная. Исключительно частной данная деятельность не является «ни по целям и задачам, ни по отношениям, возникающим в связи с осуществлением предпринимательской деятельности»³⁵.

В части осуществления предпринимательской деятельности контрактная система в сфере закупок может рассматриваться как система предпринимательских отношений, связанных с отбором потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей, арендодателей и т.п.) - лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность и выступающих в дальнейшем в качестве контрагентов публично-правовых образований, заключением государственных либо муниципальных контрактов и исполнением договорных обязательств. В данном случае в качестве основных элементов контрактной системы следует выделить ее субъектов - предпринимателей и их договорных контрагентов – публично-правовые образования.

С позиции общеправового принципа множественности описания системы к элементам «первого порядка» контрактной системы могут быть отнесены не только ее субъекты, но и государственные и муниципальные контракты, упоминаемые в самом названии данной системы. На это обстоятельство обращают внимание в том числе ученые-экономисты, рассматривая договор как важнейший регулятор экономических отношений с участием предпринимателей в условиях смешанной экономики. При этом можно говорить о различных государственных и муниципальных контрактах, нацеленных на обеспечение государственных либо муниципальных нужд. Речь идет о поставке товаров, контрактации, энергоснабжении, купле-продаже недвижимого имущества,

³⁴ Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 37, 66, 67 (авторы главы – *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*).

³⁵ См.: Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / отв. ред. *Е.П. Губин*. М.: Юстицинформ, 2019. С. 52 (автор главы – *Е.П. Губин*).

выполнении работ, оказании услуг, аренде и т.д. В основе совокупности государственных и муниципальных контрактов, заключаемых в рамках контрактной системы, лежит общая классификация гражданско-правовых договоров³⁶. Кроме этого, необходимо учитывать и существование в контрактной системе особых договорных конструкций, таких как контракт жизненного цикла, энергосервисный контракт и др.

Контрактная система как система государственных и муниципальных контрактов может рассматриваться как в статике, так и в динамике. Характеризуя понятие контрактной системы с точки зрения ее динамики (функционального подхода), следует говорить о контрактной системе применительно к стадиям отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей арендодателей и иных лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность), заключения контрактов между публично-правовыми образованиями и субъектами предпринимательской деятельности, исполнения договорных обязательств.

Актуальным представляется рассмотрение вопроса, касающегося еще одного ключевого понятия, связанного с контрактной системой в сфере закупок - контрактных отношений.

Можно рассматривать контрактные отношения в узком и широком понимании. Под контрактными отношениями в узком смысле можно понимать отношения, формирующиеся между соответствующим публично-правовым образованием и его контрагентом – субъектом предпринимательской деятельности в рамках государственного либо муниципального контракта. Как уже ранее упоминалось, в разделе X «Формирование комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации» Программы Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012

³⁶ См.: *Витрянский В.В.* Система гражданско-правовых договоров в условиях реформирования гражданского законодательства // Вестник ВАС РФ. 2012. № 1. С. 26-59; *Романец Ю.В.* Система договоров в гражданском праве России: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2013. 495 с.

года³⁷ контрактные отношения были охарактеризованы как имущественные отношения с участием публично-правовых образований, не основанные на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. В соответствии с данной Программой для создания полноценного правового регулирования таких отношений необходимо сформировать в России комплексную контрактную систему. Очевидно, что применительно к такой характеристике контрактных отношений речь должна идти прежде всего о сфере частноправового регулирования – применении контракта как частноправового средства.

Под контрактными отношениями в широком понимании следует рассматривать отношения комплексного интегрированного характера, складывающиеся в рамках контрактной системы между всеми субъектами данной системы и включающие отношения как частноправового, так и публично-правового характера.

Отношения, связанные с государственным регулированием в контрактной системе, в свою очередь, могут быть разделены на две группы. К первой группе можно отнести отношения по отбору поставщиков, подрядчиков, исполнителей, арендодателей и иных предпринимателей для заключения с ними контрактов (регулируются нормами ст. 447-449 ГК РФ). Данные отношения тесно связаны с деятельностью государственных либо муниципальных заказчиков в рамках реализации их компетенции (ст. 125 ГК РФ).

Вторую группу составляют отношения, связанные с планированием, контролем, надзором, мониторингом и иными действиями публично-правового характера, осуществляемыми в рамках контрактной системы.

Рассматривая государственное регулирование отношений в контрактной системе, особо следует сказать о государственном регулировании отношений по осуществлению предпринимательской деятельности (реализации товаров, выполнению работ, оказанию услуг и т.д.), а также об общем государственном

³⁷ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

регулировании предпринимательства (не только в рамках контрактной системы), например, государственном регулировании качества и безопасности товаров, результатов работ, услуг и т.д.

Можно также говорить о правовом регулировании «жизненного цикла» предпринимательской деятельности, охватывающего весь объем отношений с непосредственным участием предпринимателей в рамках контрактной системы в сфере закупок, в том числе планирование предпринимательской деятельности, период эксплуатации силами предпринимателей создаваемых объектов и т.д.

Контрактные отношения в широком понимании являются разнородными по своей природе, в связи чем требуют комплексного правового регулирования в рамках контрактной системы. Комплексный характер правового регулирования является одной из основных особенностей контрактной системы. Так, о комплексном характере правового регулирования непосредственно шла речь, например, в концепции проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе» применительно к месту будущего закона в системе действующего законодательства. В данном документе отмечалось, что положения законопроекта относятся к различным отраслям законодательства³⁸. На фоне комплексного характера законодательства в рассматриваемой сфере Т.К. Примака предостерегла о недопустимости вторжения в сферу частноправового регулирования³⁹. Представляется, что без «вторжения в сферу частноправового регулирования» в контрактной системе не обойтись, вопрос в обеспечении баланса частноправового и публично-правового регулирования.

В научной литературе высказываются предложения, касающиеся разграничения отношений различной правовой природы. Так, А.В. Демкина

³⁸ См.: концепция проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе» // URL:<http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 09.07.2011).

³⁹ *Примака Т. К.* Проблемы правового регулирования отношений по обеспечению государственных нужд в свете принятия нового законодательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2013. № 9. С. 40.

предлагает разграничивать отношения в зависимости от этапа процесса закупок⁴⁰. Действительно, с одной стороны, не вызывает сомнений природа отношений, связанных с планированием либо контролем в контрактной системе, как отношений публично-правового характера. В то же время признаки комплексного характера правового регулирования могут иметь место и тогда, когда речь идет о частноправовых, по сути, отношениях. В этой связи следует согласиться с замечанием Е.А. Свининых о том, что, например, при исполнении контрактных обязательств могут существовать помимо частноправовых и отношения публично-правового характера, в частности, связанные с осуществлением контроля⁴¹.

Таким образом, в рамках контрактной системы имеет место тесное переплетение отношений различной правовой природы и соответствующих средств правового регулирования. В этой связи именно модель контрактной системы, носящая комплексный интегрированный характер, позволяет получить наиболее адекватное научное представление о данной категории.

На основе общей модели контрактной системы в сфере закупок, имеющей комплексный характер, может быть выстроена и правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в данной системе как сложной, целостной, комплексной, интегрированной, динамической системы взаимодействия предпринимателей, государства и общества в целом, а также отдельного гражданина, нацеленной на обеспечение общественных, государственных и муниципальных потребностей в материальных и нематериальных благах, основывающейся на доверии, взаимовыгодном партнерстве и сотрудничестве, предусматривающей меры по государственной поддержке и стимулированию предпринимательской деятельности, а также обеспечивающей баланс прав и законных интересов предпринимателей и иных участников данной системы.

Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе охватывает в том числе основные понятия, функции,

⁴⁰ Демкина А.В. Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций: монография. М.: Норма, 2012. С. 102.

⁴¹ Свининых Е.А. Указ. соч.

правовые принципы, а также частноправовые и публично-правовые средства регулирования общественных отношений.

Говоря о контрактной системе в сфере закупок особо следует отметить внедрение электронных технологий, их правовое регулирование, непосредственно отражающееся на осуществлении предпринимательской деятельности в данной системе.

Первый этап цифровизации (начало 2000-х годов) связывается с обязательным размещением в сети Интернет федеральными органами исполнительной власти, выполняющими функции государственных заказчиков, в рамках перечня сведений о деятельности данных государственных органов информации об открытых конкурсах в сфере государственных заказов, включая условия их проведения, порядок участия в данных конкурсах, составы и протоколы заседаний конкурсных комиссий⁴².

Второй этап цифровизации обусловлен принятием и вступлением в силу (с 1 января 2006 года) Закона о размещении заказов, предусматривающего применение электронных технологий в сфере государственных закупок по нескольким направлениям:

1) информационное обеспечение размещения заказов (на официальных сайтах Российской Федерации и ее субъектов для размещения информации о размещении заказов в сети Интернет должны были размещаться извещения о проведении торгов и запроса котировок, а также соответствующая документация, реестры государственных контрактов, реестры недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информация о рассматриваемых жалобах). С 1 января 2011 года начал функционировать официальный сайт в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных, региональных и муниципальных нужд

⁴² См.: постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2003. № 7. Ст. 658. Утратило силу с 1 января 2010 года.

(<http://zakupki.gov.ru/>). Таким образом, была создана единая информационная система (далее – ЕИС в сфере размещения заказов);

2) применение электронных технологий при реализации отдельных способов (процедур) размещения заказов (возможность подавать заявки на участие в конкурсе или аукционе, а также котировочные заявки в электронной форме);

3) проведение открытых электронных аукционов, по результатам которых осуществляется заключение государственных либо муниципальных контрактов в электронной форме.

Третий этап цифровизации (с 1 января 2019 года) связывается с положениями Закона о контрактной системе, касающимися реализации в электронной форме иных кроме аукционов конкурентных способов отбора предпринимателей для заключения с ними государственных либо муниципальных контрактов.

Об особой актуальности процесса цифровизации в современных условиях свидетельствуют, в том числе положения программных документов. Так, в соответствии с паспортом национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»⁴³ поставлена задача создания современной системы правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере и внедрении гражданского оборота на базе цифровых технологий⁴⁴.

⁴³ Разработан Минкомсвязи России во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и включает в себя 6 федеральных проектов: «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Кадры для цифровой экономики», «Информационная безопасность», «Цифровые технологии» и «Цифровое государственное управление». Данный паспорт утвержден по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 24 декабря 2018 г. // URL: <http://government.ru/info/35568/> (дата обращения 10.03.2020).

⁴⁴ В научной литературе высказана точка зрения о достаточности существующих правовых средств для обеспечения гражданского оборота в условиях цифровизации. См.: *Виниченко Ю.В., Амосов С.М.* О достаточности имеющихся правовых средств для правового регулирования гражданского оборота в условиях тотальной цифровизации // Материалы международной заочной научно-практической конференции «Развитие цифровой экономики в Союзном государстве Беларуси и России: достижения, проблемы, перспективы». Минск, Белорусский государственный аграрный технический университет, 2021. С. 6-8.

С учетом ранее упоминавшегося принципа множественности описания сложных систем можно выстроить правовую модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе с позиции категории цифровой экосистемы.

В.А. Вайпан полагает целесообразным для целей правового регулирования определить цифровую экосистему как «сообщество экономических субъектов, сервисов и связей между ними, функционирующих в современных экономических условиях»⁴⁵. Нельзя не согласиться с данным автором в том, что «правовые основы современной цифровой экосистемы должны быть комфортными для безопасного развития и внедрения цифровых технологий, с одной стороны, и основаны на балансе интересов общества, государства, бизнеса, потребителей, с другой стороны»⁴⁶.

Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в современных экономических условиях может быть представлена как цифровая экосистема, включающая:

совокупность субъектов – предпринимателей, государства и общества в целом, а также отдельных граждан;

цифровую инфраструктуру – электронные торговые площадки, обеспечивающие проведение электронных торгов и иных конкурентных процедур отбора предпринимателей и заключения предпринимательских договоров;

информационную инфраструктуру - единую информационную систему в сфере закупок для размещения информации о планировании закупок, размещении заказов, заключении договоров и исполнении договорных обязательств, а также различных реестров (заключенных договоров; недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей; жалоб участников закупок и др.);

⁴⁵ Проблемы создания цифровой экосистемы: правовые и экономические аспекты: монография / Е.Н. Абрамова, А.П. Алексеенко, С.Н. Белова [и др.]; под общей ред. В.А. Вайпана, М.А. Егоровой. М.: Юстицинформ, 2021. С. 15.

⁴⁶ Там же. С. 16.

экономико-правовые, социально-правовые, управленческо-правовые связи между субъектами данной системы.

Применительно к цифровой экосистеме в рассматриваемой сфере отношений можно говорить о цифровых правах субъектов данной системы. Следует согласиться с мнением М.А. Липчанской о формировании в нынешних условиях конституционно-правового института цифровых прав, которые либо появились вместе с возникновением современных цифровых технологий, либо приобрели действительно новое наполнение. В качестве примера таких прав данный автор называет, в частности, право на доступ к сети Интернет, право на коммуникацию⁴⁷.

Говоря о понятийном аппарате, используемом в отечественном законодательстве о контрактной системе, нельзя не коснуться вопроса о стабильности применяемой терминологии.

Так, например, с принятием Закона о контрактной системе законодатель фактически отказался от термина «заказ», в то время как в ранее действовавшем Законе о размещении заказов данный термин по сути являлся ключевым, о чем свидетельствует само название данного акта.

Единственное легальное определение понятия государственного оборонного заказа изначально было закреплено в Федеральном законе от 27 декабря 1995 г. № 123-ФЗ «О государственном оборонном заказе»⁴⁸ (далее – Закон об оборонном заказе). В соответствии со ст. 1 данного Закона под государственным оборонным заказом понимался правовой акт, предусматривающий поставки соответствующей продукции, выполнение работ, предоставление услуг для федеральных государственных нужд в целях поддержания необходимого уровня обороноспособности и безопасности государства. В научной литературе в этой связи предлагалось определять оборонный заказ не как сам правовой акт - источник информации, а как содержание данного акта, т.е. перечень государственных потребностей в продукции (товарах), работах, услугах применительно к

⁴⁷ Липчанская М.А. Цифровые права человека и гражданина: конституционное измерение // Государственная служба. 2020. Т. 22. № 4. С. 37-41.

⁴⁸ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 6. Данный Закон утратил силу с 1 января 2013 г.

рассматриваемой сфере отношений с привязкой к финансированию в очередном финансовом году (периоде)⁴⁹. В пришедшем на смену Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»⁵⁰ под государственным оборонным заказом понимается не нормативный акт как таковой, а установленные данным актом задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности России, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества России с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами России (ст. 3).

Оправдан ли отказ законодателя от категории государственного либо муниципального заказа, а, соответственно, и от понятия размещения заказа в Законе о контрактной системе? Думается, что нет.

Обосновывая нецелесообразность отказа от рассматриваемой категории, Н.А. Курц отмечает, что данная категория связывает воедино все остальные составляющие закупочного процесса, во многом влияет на конечный результат и эффективность удовлетворения государственных и муниципальных нужд⁵¹.

Нельзя также не отметить, что, несмотря на отсутствие в Законе о контрактной системе термина «заказ», данный термин активно используют в современных условиях как ученые, так и практики, в том числе в предпринимательской среде. Кроме того, следует учитывать, что рассматриваемая категория сохраняется и в ГК РФ. В соответствии с п. 1 ст. 527 Кодекса заказ рассматривается в качестве основания для заключения контракта. Представляется, что в этой связи возникает ненужная несогласованность (противоречивость) норм специального Закона и ГК РФ. Смена понятийного аппарата за счет отказа от устоявшейся, общепринятой терминологии представляется неоправданной.

⁴⁹ См.: Белов В.Е. Государственный оборонный заказ в системе обеспечения национальной безопасности России // Закон. 2010. Июль (№ 7). С. 23-31.

⁵⁰ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

⁵¹ Курц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2013. С.12.

В качестве одной из причин отказа от термина «заказ» можно рассматривать то обстоятельство, что в период действия Закона о размещении заказов попытка сформулировать легальное определение рассматриваемого понятия не увенчалась успехом. В научной литературе отсутствие законодательного определения данного понятия отмечалось в качестве недостатка действующего законодательства, при этом предлагались различные варианты такого рода определения⁵².

Представляется, что государственный (либо муниципальный) заказ следует рассматривать, прежде всего, как экономическую категорию, в связи с чем главным является сохранение данной категории, а не придание ей правового характера. Как известно, право и экономика неразрывно связаны. По этому поводу, например, В.И. Иванов, приводя пример товара, отмечал, что многие экономические категории проникают в право, в связи с чем экономика тоже становится частью правовой системы⁵³.

После отказа от терминов «заказ», «размещение заказа» в юридической литературе началось активное обсуждение терминологических новелл: «закупка товара (работы, услуги)», «определение поставщика (подрядчика, исполнителя)», а также сравнение новых терминов с ранее применявшейся терминологией и т.д. Представляется, что отказ от ранее используемой терминологии, отчасти искусственное создание нового понятийного аппарата в рассматриваемой сфере является не достаточно обоснованным. Путем замены отдельных терминов не решаются проблемные вопросы, в том числе касающиеся регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе.

В юридической литературе также обсуждается вопрос об отказе в Законе о контрактной системе от определений понятий «государственные нужды» и «муниципальные нужды», ранее закрепленных в Законе о размещении заказов. В

⁵² См., например: *Кичик К.В.* Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М., 2012. С. 20; *Серов Д.С., Хадыкина Е.В.* Понятие государственного заказа: история развития и проблемы законодательного закрепления // Основные тенденции государственного и общественного развития России: история и современность. 2015. № 1. С. 170 и др.

⁵³ Концепция частного и публичного права России: монография / под ред. *В.И. Иванова, Ю.С. Харитоновой*. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013. С. 16 (автор главы – *В.И. Иванов*).

этой связи учеными предлагается вернуть данные определения в действующее законодательство⁵⁴. Например, Л.В. Андреева относит понятие государственных нужд к категории правовых понятий, имеющих самостоятельное значение⁵⁵. Данный автор обращает внимание на то, что в Законе о контрактной системе государственные и муниципальные нужды определяются через цели закупок (ст. 13). Вторым критерием определения государственных и муниципальных нужд, по мнению Л.В. Андреевой, являются источники финансирования обеспечения нужд публично-правовых образований, к которым относятся средства соответствующего бюджета, государственных внебюджетных фондов, территориальных государственных внебюджетных фондов, в соответствии с которыми заказчиками формируются планы закупок, а также межбюджетные трансферты⁵⁶.

В этой связи нельзя не отметить, что на практике категория государственных (муниципальных) нужд не играет в полной мере той роли, которую ей отводят ученые. В качестве основного критерия подпадания общественных отношений под действие Закона о контрактной системе выступает отнесение субъектов данных отношений к числу получателей бюджетных средств с одновременным с возложением на них функций государственных либо муниципальных заказчиков. При этом фактически не принимаются в расчет источники финансирования осуществляемых данными субъектами закупок, к которым отнесены как бюджетные, так и внебюджетные (в широком понимании) средства. Как представляется, понятия государственных и муниципальных нужд с позиции источников финансирования в контрактной системе должны исследоваться в первую очередь учеными в сфере общественных финансов и финансового (бюджетного) права.

⁵⁴ См.: например: *Барыбина Е.Л.* Понятие «государственные (муниципальные) нужды» в предмете государственного контракта как средство самоорганизации гражданских правоотношений по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд // *Современное право*. 2014. № 10. С. 79-83.

⁵⁵ *Андреева Л.В.* Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс-Клувер, 2009. С. 24.

⁵⁶ *Андреева Л.В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // *Законы России: опыт, анализ, практика*. 2013. № 11. С. 6.

Следует упомянуть то обстоятельство, что в первоначальной редакции п. 1 ст. 525 ГК РФ под государственными нуждами признавались определяемые в установленном законом порядке потребности Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, обеспечиваемые за счет средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования. Таким образом, изначально государственные нужды рассматривались как экономическая категория.

В Законе о контрактной системе стадии определения государственных либо муниципальных нужд, а также формирования государственных либо муниципальных заказов как стадии экономической деятельности были заменены планированием, т.е. элементом государственного и муниципального управления. В то же время представляется, что данное обстоятельство не должно означать утраты значения соответствующих экономических категорий - государственного и муниципального заказа, государственных и муниципальных нужд.

В международной и зарубежной практике применяются термины «публичные закупки», «общественные закупки». Для отечественной экономической и юридической науки характерно различное понимание данных терминов. Так, например, к общественным закупкам ученые относят публичные закупки (государственные и муниципальные закупки), закупки предприятий государственного сектора экономики и оборонные закупки⁵⁷. Под публичными закупками, в частности, понимают государственные и муниципальные закупки, «корпоративные» закупки (закупки, осуществляемые отдельными видами государственных и муниципальных юридических лиц), а также иные публичные закупки, осуществляемые в соответствии с гражданским законодательством⁵⁸.

Представляется, что данные термины подчеркивают прежде всего наличие публичных интересов, к которым следует относить как интересы государства, так и общества в целом.

⁵⁷ *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // *Инновации*. 2017. № 4. 2017. С. 32-36.

⁵⁸ *Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 478 (автор главы – К.В. Кичик).

Говоря о понятийном аппарате, связанном с контрактной системой, нельзя не сказать о необходимости обеспечения соответствия терминологии специального законодательства о контрактной системе терминологии ГК РФ. Представляется, что понятийный аппарат должен быть единым, в том числе с целью уяснения всеми участниками контрактной системы, включая лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, как сути самих общественных отношений, так и их правового регулирования.

Таким образом, понятийный аппарат, связанный с категорией контрактной системы в сфере закупок, требует дальнейшего совершенствования.

§ 2. Функции контрактной системы в сфере закупок

Изучение и научный анализ категории контрактной системы в сфере закупок, в том числе в части осуществления в данной системе предпринимательской деятельности предполагает рассмотрение вопросов, касающихся функций данной системы. Выполняемые функции в свою очередь связаны с целями и задачами системы.

С общефилософской позиции категория цели формирует саму систему действий человека (деятельности) в той или иной сфере⁵⁹. С позиции целевой направленности контрактная система может быть отнесена к категории наиболее сложных видов систем⁶⁰.

Цель существования любой системы связывается с удовлетворением тех или иных потребностей общества. Понимая цели как отражение объективных

⁵⁹ Под целью как универсальной философской категорией понимается один из элементов поведения и сознательной деятельности человека, который характеризует предвосхищение в мышлении результата деятельности и пути его реализации с помощью определенных средств. При этом цель выступает как способ интеграции различных действий человека в некоторую последовательность или систему. См.: Философский энциклопедический словарь. С. 763.

⁶⁰ К наиболее сложным видам систем относятся целенаправленные системы, поведение которых подчинено достижению определенных целей. См.: Философский энциклопедический словарь. С. 610.

потребностей, В.И. Ленин отмечал, что «... цели человека порождены объективным миром и предполагают его ...»⁶¹.

Понятия «цель» и «задача» зачастую употребляются как взаимозаменяемые. Этимологически это так и есть. Если цель – это то, к чему стремятся, что надо осуществить, то задачу определяют как то, что требует исполнения, разрешения, как поставленную цель, которую стремятся достичь⁶². Таким образом, решение задачи связывается с совершением действий, которые необходимо выполнить для достижения цели, то есть задача рассматривается как средство реализации цели.

В юридической науке чаще всего понимают «цель» как нечто объективное, иногда заменяя ее такими понятиями, как «итог», «результат», «последствие» или «объект» деятельности⁶³.

При исследовании вопросов, касающихся цели контрактной системы в сфере закупок, следует обратить внимание на цели законодательного регулирования, закрепленные в специальном Законе о контрактной системе. Также необходимо учитывать, что цель правового регулирования в том или ином законодательном акте должна быть непосредственно связана с концепцией этого закона. В научной литературе отмечается, что концепция закона не просто является его «идеей», а рассматривается в качестве замысла законодателя, включающего в себя цель закона (решение общественной проблемы) и способы достижения этой цели (соответствующие законодательные решения). При этом цель является первичной и в значительной мере предопределяет способы ее достижения. Поэтому верное обозначение цели закона – залог правильной его концепции и, следовательно, эффективности⁶⁴.

Следует отметить, в соответствии ч. 1 ст. 1 ранее действовавшего Закона о размещении заказов к целям законодательного регулирования были отнесены:

⁶¹ Ленин В.И. Полное собрание сочинений. Т. 29. М.: Политиздат, 1969. С. 171.

⁶² Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1970. С. 859.

⁶³ Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике / Саратов. фил. ИГиП РАН; СГАП. Саратов, 2003. С. 9.

⁶⁴ Царев А.Ю. О цели закона // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2007. № 4. С. 15–18.

обеспечение единства экономического пространства на территории России при размещении заказов; эффективное использование денежных средств; расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование такого участия; развитие добросовестной конкуренции; совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов; обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов; предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

Анализ указанных целей правового регулирования свидетельствует о нацеленности указанного законодательного акта на повышение эффективности контрактной системы. Одновременно нельзя не обратить внимание на то, что перечисленные цели носят публичный характер, в связи с чем их реализация связывается прежде всего со сферой публично-правового регулирования.

Каждая из перечисленных целей по-своему важна. Так, с позиции рассматриваемой тематики обращает на себя внимание цель, связанная с расширением возможностей для участия физических и юридических лиц, в первую очередь предпринимателей, в размещении заказов и стимулированием такого участия.

Нельзя также отрицать значения развития добросовестной конкуренции как основы рынка. Объективность этого процесса «растворяет» саму государственную монополию, подчиняя деятельность государства и его органов конкурентному праву⁶⁵. Как известно, в ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.12.2013 № 396-ФЗ) «О защите конкуренции»⁶⁶ (далее – Закон о защите конкуренции) изложены антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений. Данные требования играют важнейшую роль и для рассматриваемой сферы отношений в части развития

⁶⁵ Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 12, 13.

⁶⁶СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

добросовестной конкуренции среди участников закупок – субъектов предпринимательской деятельности в контрактной системе.

В то же время нельзя не учитывать позицию Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ о том, что основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования. Поэтому в качестве конечной цели регулирования государственных закупок стоит рассматривать их эффективность, а создание условий для развития добросовестной конкуренции должно быть лишь инструментом для решения этой задачи⁶⁷. Таким образом, в данной судебной позиции отчетливо просматривается соподчиненность рассматриваемых целей правового регулирования. При этом эффективность расходования бюджетных средств имеет особое значение, однако, как представляется, правильнее говорить об эффективности системы закупок в целом, оценивая ее по конечному результату.

Применительно к цели противодействия коррупции необходимо отметить, что антикоррупционное законодательство так же, как и законодательство о защите конкуренции, имеет «точки соприкосновения» с рассматриваемым законодательством. Так, например, о выработке общих подходов применительно к противодействию коррупции говорится в Конвенции ООН против коррупции⁶⁸, статья 9 которой посвящена противодействию коррупции в сферах публичных закупок и управления публичными финансами. Следует отметить, что отечественное законодательство о размещении заказов на всех этапах развития

⁶⁷ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 декабря 2010 г. № 11017/10 // Вестник ВАС РФ. 2011. № 3; Постановление Девятнадцатого апелляционного Арбитражного суда от 18 февраля 2015 г. по делу № А35-5735/2014 // СПС «КонсультантПлюс» и др.

⁶⁸ Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года и вступила в силу для России 8 июня 2006 года // Бюллетень международных договоров. 2006. № 10.

соответствовало нормам указанной статьи (так же как в полной мере соответствует данным требованиям и ныне действующий Закон о контрактной системе).

В п. 12 ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. ФЗ от 28.12.2013 № 396-ФЗ) «О противодействии коррупции»⁶⁹ (далее – Закон о противодействии коррупции) в качестве одного из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции отмечается «обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд». Как видно, противодействие коррупции также связывается с открытостью, прозрачностью, развитием конкуренции в рассматриваемой сфере.

В период действия Закона о размещении заказов в научной литературе высказывалось мнение о том, что на фоне множественности целей (что само по себе представляется недостаточно оправданным) в данном акте не была сформулирована ключевая цель размещения заказов, связанная в конечном итоге с качественным и своевременным обеспечением публичных потребностей путем поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), осуществляемых предпринимателями. Данная цель в развитых зарубежных странах реализуется через формулу: «деньги казны – под лучшие товары – за минимальные цены»⁷⁰. Как видно, особая роль в реализации данной цели принадлежит предпринимателям – участникам контрактной системы.

Следует отметить, что изначально на практике эффективность размещения заказов оценивалась в первую очередь с позиции экономного расходования бюджетных средств – в виде размера процентов экономии при проведении торгов. При этом оценка исполнения договорных обязательств, т.е. оценка по конечному результату – с позиции качественного и своевременного удовлетворения публичных потребностей, не производилась, поскольку отношения, связанные с

⁶⁹ СЗ РФ. 2008. № 52 (часть 1). Ст. 6228.

⁷⁰ См.: Белов В.Е. Закон о государственных и муниципальных заказах: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Власть закона. 2010. № 2. С. 64.

исполнением контрактных обязательств, выходили за рамки предмета правового регулирования Закона о размещении заказов.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе, пришедшего на смену Закону о размещении заказов, к целям правового регулирования в настоящее время отнесены повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок. Как видно, целей по-прежнему несколько. Данные цели, по мнению ученых, отражают публичный интерес⁷¹.

В то же время нельзя не обратить внимания на некоторое изменение целей базового закона. В частности, следует отметить исключение цели, связанной с расширением возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулированием такого участия.

Следует обратить внимание на то, что цели правового регулирования действующего Закона о контрактной системе перекликаются с целями Типового закона ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг» 1994 года⁷². Аналогичные цели закреплены и в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 года⁷³, пришедшем на смену ранее указанному Типовому закону. Так, в последней редакции Типового закона речь идет о следующих целях: обеспечение экономичности и эффективности; широкое участие поставщиков и подрядчиков в условиях, когда закупки, как общее правило, открыты для международного участия; обеспечение максимальной конкуренции; обеспечение справедливого, равного и беспристрастного режима; обеспечение объективности и

⁷¹ См., например: *Гущин В.В., Кирпичев А.Е.* Недействительность государственных и муниципальных контрактов // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2014. № 5. С. 35-37.

⁷² Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг». Принят на 27-й сессии Комиссии ООН по праву международной торговли 15 июня 1994 г. // *Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник.* 1994 год. Т. XXV. Нью-Йорк: ООН, 1996. С. 417 - 440.

⁷³ Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (документ ООН А/66/17, приложение I) (принят Комиссией ООН по праву международной торговли 1 июля 2011 г.) // <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf>

беспристрастности процессов закупок и общественного доверия к нему; содействие прозрачности.

Расширение участия, конкуренция, справедливый, равный и беспристрастный режим, а также прозрачность рассматриваются в качестве ключевых принципов, способствующих выполнению основополагающих задач Типового закона: обеспечению оправданности затрат и недопущению злоупотреблений в сфере публичных закупок. Как видно, в рассматриваемом Типовом законе тесно переплетены (практически не разделимы) его цели, задачи и принципы. При этом следует учитывать, что предмет Типового закона в большей степени соответствует предмету ранее действовавшего Закона о размещении заказов и принципиально отличается от предмета правового регулирования Закона о контрактной системе в сфере закупок. Предмет последнего шире предмета ранее действовавшего законодательного акта – Закона о размещении заказов, регулировавшего, по сути, лишь одну стадию процесса закупок – размещение заказов (отбор потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей), завершившееся заключением государственного либо муниципального контракта.

На фоне множественности целей, закрепленных в законе, возникает ряд вопросов. Какую цель из числа перечисленных следует рассматривать в качестве ключевой цели? Отражена ли в данном случае главная цель? Для чего нужна контрактная система в сфере закупок?

Представляется, что под объективными потребностями в рамках контрактной системы следует понимать потребности в материальных и нематериальных благах, необходимых для обеспечения жизнедеятельности государства, муниципальных образований, а также общества в целом и отдельных граждан. Ключевая цель контрактной системы вытекает из названия базового законодательного акта - Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Цель контрактной системы - обеспечение государственных и муниципальных нужд (как потребностей в различных благах). Таким образом, конечная цель контрактной системы кроется в плоскости имущественных отношений.

Указанная цель может быть достигнута путем отбора лучших потенциальных контрагентов государства – лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, заключения с ними государственных либо муниципальных контрактов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг и др.) и исполнения договорных обязательств. Соответствующие товары (результаты работ, услуги и др.) должны предоставляться в необходимом количестве (объеме) и в установленные сроки, соответствовать предусмотренным требованиям по качеству, безопасности и т.д.

Не отрицая значимости обозначенных в Законе о контрактной системе целей, касающихся обеспечения гласности и прозрачности, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок, представляется, что данные цели не могут рассматриваться в качестве основных целей правового регулирования. Они должны быть направлены на достижение главной цели и подчинены этой цели – обеспечению государственных и муниципальных потребностей в материальных и нематериальных благах (надлежащего качества, в надлежащие сроки и т.д.).

В научной литературе, посвященной контрактной системе, также обращается внимание на необходимость установления приоритета целей правового регулирования. Так, Ф.А. Тасалов отмечает, что целью рассматриваемого законодательства в любом государстве может быть только своевременное получение качественных товаров, результатов работ, оказания услуг. По мнению данного автора, на основе сравнения целей Закона о контрактной системе с целями и задачами федеральной контрактной системы США, можно сделать вывод о смещении российским законодателем понятий цели и задач, направленных на ее выполнение. Борьба с коррупцией и иными злоупотреблениями, обеспечение гласности, прозрачности при всей важности данных отношений не могут рассматриваться в качестве целей контрактной системы⁷⁴. Таким образом, данный автор отмечает целесообразность выделения главной и единственной цели,

⁷⁴ Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2015. С. 44.

связанной с обеспечением эффективности закупок, и ряда задач, направленных на реализацию данной цели, что представляется обоснованным.

Т.К. Примак также высказывает мысль о нецелесообразности закрепления в одном нормативном акте разноплановых целей – удовлетворении нужд органов власти, публичных учреждений и противодействия коррупции. По мнению данного автора, основная цель Закона о контрактной системе заключается в эффективной организации системы государственных закупок, что должно способствовать развитию экономики и конкуренции⁷⁵. Цели и задачи нормативного акта определяют предмет правового регулирования. Представляется целесообразным, чтобы в рамках одного акта в соответствии с обозначенной главной целью регулировались однородные отношения.

Следует обратить внимание еще на один аспект рассматриваемой проблематики, касающийся корректности определения цели правового регулирования с точки зрения возможности ее реального достижения. Известно, что одной из главных причин признания низкой эффективности Закона о размещении заказов и принятия решения на уровне Президента России о разработке нового базового законодательного акта в рассматриваемой сфере явилось то, что не была решена проблема противодействия коррупции. В связи с многочисленными фактами коррупционных и иных злоупотреблений в рассматриваемой сфере Закон о размещении заказов был признан не эффективным и в итоге заменен Законом о контрактной системе.

Возникает вопрос: способен ли был Закон о размещении заказов предотвратить подобные ситуации? Практика свидетельствует о том, что аналогичные ситуации «с откатами» имеют место и в современных условиях, когда действует новый акт - Закон о контрактной системе. Ответ на данный вопрос очевиден и связан с тем, что цель противодействия коррупции должна

⁷⁵ *Примак Т. К.* Проблемы правового регулирования отношений по обеспечению государственных нужд в свете принятия нового законодательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2013. № 9. С. 40.

рассматриваться в качестве ключевой не в рамках специального закона о контрактной системе, а в плоскости антикоррупционного законодательства в целом. Достижение данной цели требует комплексного подхода, как это предполагает Закон о противодействии коррупции. Таким образом, оценка эффективности противодействия коррупции не может связываться лишь с Законом о контрактной системе.

Все сказанное в части необходимости противодействия коррупции имеет непосредственное отношение к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, выступающим в качестве контрагентов публично-правовых образований по государственным либо муниципальным контрактам. Коррупционные проявления пагубно отражаются в том числе на добросовестных (в широком понимании) предпринимателях, которые в случаях нарушения закона необоснованно не допускаются к процедурам закупок, лишаются возможности стать победителями данных процедур и, в конечном итоге, не могут стать стороной контракта, надлежащим образом исполнить свои обязательства и получить соответствующую прибыль.

Таким образом, с точки зрения приоритетности целевой направленности Закона о контрактной системе можно сделать вывод, что противодействие коррупции и обеспечение гласности, прозрачности не следует рассматривать в качестве целей правового регулирования. Правильнее говорить о них как о задачах, направленных на реализацию ключевой цели – обеспечении эффективности закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы с непосредственным участием предпринимателей. Реализация отмеченных задач связывается в первую очередь с публично-правовым регулированием в контрактной системе.

В рамках правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок речь идет о решении следующих задач:

отбор лучших потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей и иных контрагентов публично-правовых образований) - лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность;

заключение государственных либо муниципальных контрактов на наиболее выгодных для сторон условиях (исходя из равноправных, партнерских отношений между публично-правовыми образованиями и предпринимателями);

исполнение контрактных обязательств надлежащим образом, т.е. получение исполнения по контракту в установленный срок, в необходимом количестве (объеме), надлежащего качества и т.д.

Исходя из перечисленных задач, ключевая роль в контрактной системе должна принадлежать лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, поскольку непосредственно от них зависит надлежащее исполнение контрактных обязательств и в конечном результате достижение главной цели данной системы.

Изучение функциональных отношений⁷⁶ имеет особое значение применительно к целенаправленным системам, к категории которых относится и контрактная система в сфере закупок.

Ученые-экономисты выделяют ряд функций контрактной системы. Так, О.А. Попова отмечает следующие функции системы государственных закупок.

1. Воспроизводственная функция, связываемая с удовлетворением государственных нужд в товарах, результатах работ, услугах в заданном количестве (объеме), требуемого качества и обеспечивающая стабильные экономические взаимосвязи с участием государства как хозяйствующего субъекта.

2. Стимулирующая функция, способствующая созданию инвестиционного климата, росту совокупного спроса.

3. Функция ценового регулирования, оказывающая за счет влияния на уровень цен косвенное воздействие на динамику цен в рыночной экономике в целом.

⁷⁶ Функция (от лат. *functio* – совершение, исполнение) - отношение двух (группы) объектов, в котором изменению одного из них сопутствует изменение другого. Функция может рассматриваться с точки зрения взаимосвязи отдельных частей в рамках некоторого целого (функционирование). См.: Философский энциклопедический словарь. С. 751.

4. Стратегическая функция, задающая направленность развития как один из ключевых факторов существования социально-экономической системы и свидетельствующая о степени социальной ориентации политики государства.

5. Инновационная функция, реализуемая через бюджетное финансирование инновационных разработок напрямую, путем проведения конкурсных процедур либо через стимулирование спроса на новые продукты и технологии, регулируя и стимулируя инновационную деятельность⁷⁷.

По мнению И.И. Смотрицкой и С.И. Черных, к функциям общественных закупок, которые характеризуют их сущность и содержание в современной экономике относятся воспроизводственная, аллокационная, стимулирующая, социальная и инновационная функции⁷⁸.

В рамках комплексной правовой модели контрактной системы, в том числе ее важнейшей составляющей - правовой модели осуществления предпринимательской деятельности можно говорить и о комплексной природе выполняемых системой функций. Видно, что вышеназванные экономические функции имеют непосредственное отношение к предпринимательской деятельности в контрактной системе.

В ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе применительно к предмету правового регулирования говорится о выполнении следующих функций: планировании закупок, определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключении гражданско-правового договора; исполнении контрактов;

⁷⁷ Попова О.А. Государственные закупки как эффективный инструмент регулирования развития экономики региона // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2014. № 6. С. 62.

⁷⁸ Смотрицкая И.И., Черных С.И. Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // Инновации. № 4. 2017. С. 30–36.

мониторинге⁷⁹, аудите⁸⁰ и контроле в сфере закупок. Реализация данных функций предполагает комплексное регулирование рассматриваемых отношений.

Функции определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения гражданско-правового договора, исполнения контрактов в научных исследованиях частноправового характера традиционно связывались со стадиями процесса государственных и муниципальных закупок. Сюда же относились стадии определения государственных (муниципальных) нужд и формирования государственных (муниципальных) заказов⁸¹.

Что изменилось с принятием Закона о контрактной системе? Определение государственных либо муниципальных нужд и формирование соответствующих заказов заменено планированием закупок. Реализация функций планирования, мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок связана с публично-правовым регулированием.

Особая роль в рамках контрактной системы принадлежит функции управления. Как известно, управление рассматривается как элемент, функция организованных систем⁸², к числу которых относится и контрактная система в сфере закупок.

⁷⁹ См., например: Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // URL: https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/?id_38=133458-svodnyi_analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslu_g_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nu (дата обращения 10.07.2021).

⁸⁰ См.: методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок / утверждены Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 21.03.2014 г. № 15К (961) // URL: <http://naiz.org> (дата обращения 05.04.2018).

⁸¹ См., например: *Андреева Л.В.* Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Волтерс Клувер, 2011; *Белов В.Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, 2011; *Кирпичев А.Е.* Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов, М.: РАП, 2012; *Кичик К.В.* Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012; *Шевченко Л.И.* Регулирование отношений поставки: теория и практика. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2002 и др.

⁸² *Философский энциклопедический словарь.* С. 704.

В функциональном отношении система управления любого уровня включает в качестве составных частей подсистемы прогнозирования, экономического анализа, планирования, организации, стимулирования, оперативного регулирования, учета, контроля⁸³.

Управление в контрактной системе может рассматриваться двояко – как управление в публичном и управление в частном праве. Оба вида управления оказывают непосредственное влияние на осуществление предпринимательской деятельности в рассматриваемой системе.

Применительно к управлению в публичном праве М.М. Агарков отмечал, что административное право регулирует организационные отношения, складывающиеся из организующей деятельности государства⁸⁴. С.Н. Братусь обратил внимание на то, что организующая деятельность государства — это не метод правового регулирования, а особый вид общественных отношений⁸⁵. Таким образом, организационные отношения в административном праве выступают как отношения в сфере государственного (и муниципального) управления.

С вопросами, касающимися управления в публичном праве – прежде всего планирования и контроля, связано в том числе информационное обеспечение контрактной системы. Под информационным обеспечением понимается создание информационных условий функционирования системы управления, обеспечение ее необходимой информацией, средствами поиска, накопления, хранения, обработки, передачи информации, организации банков данных⁸⁶.

В отношении управления в частном праве в научной литературе предложено исходить из понимания управления как функции, которая проявляется в

⁸³ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. С. 363, 364.

⁸⁴ Агарков М.М. Предмет и система советского гражданского права / М. Агарков // Советское государство и право. М., 1940. № 8-9. С. 54 и след.

⁸⁵ Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. М.: Госюриздат, 1963. С. 64.

⁸⁶ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. С. 160.

гражданско-правовых отношениях как организационный элемент⁸⁷. Известно, что О.А. Красавчиков к одной из четырех групп организационных отношений отнес предпосылочные отношения, служащие завязке или развитию имущественных отношений⁸⁸. Именно в качестве таковых чаще всего рассматриваются отношения, связанные, например, с организацией и проведением торгов (ст. 447-449 ГК РФ)⁸⁹, находящие широкое отражение в рассматриваемой сфере.

Так, применительно к контрактным отношениям Е.Л. Барыбина выделяет организационные гражданско-правовые отношения, возникающие из государственного контракта, из факта объявления торгов, из соглашения об организации совместных процедур закупок⁹⁰. Е.Ю. Ковалькова считает, что в сфере закупок присутствуют все четыре группы организационных отношений, выделенных О.А. Красавчиковым: организационно-предпосылочные (образующие), организационно-делегирующие, организационно-контрольные и организационно-информационные отношения и подтверждает это конкретными примерами⁹¹. Таким образом, предпринимательские отношения в контрактной системе включают в том числе отношения организационного характера, имеющие комплексный характер, поскольку их участниками помимо предпринимателей являются государственные либо муниципальные заказчики – государственные органы, органы местного самоуправления, действующие в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими их статус (ст. 125 ГК РФ), т.е. органы, являющиеся одновременно субъектами административного права.

⁸⁷ Харитонова Ю.С. Организационные элементы управления в гражданском праве // Образование и право. 2011. № 7. С. 21.

⁸⁸ Красавчиков О.А. Гражданские организационно-правовые отношения // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 53-57.

⁸⁹ См., например: Балакин В.В. Торги как институт гражданского права в условиях современной рыночной экономики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2004. С. 107, 108; Гатаулина Л.Ф. Правовое регулирование организации и проведения торгов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Краснодар, 2007. С. 20.

⁹⁰ Барыбина Е.Л. Правовые средства самоорганизации поставок товаров для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2015. С. 10, 11.

⁹¹ Ковалькова Е.Ю. Особенности правового регулирования организационных отношений в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. 2014. № 4. С. 4-9.

Представляет научный и практический интерес вопрос, касающийся централизации закупок в контрактной системе, отражающейся в том числе на предпринимательской деятельности в данной системе. Централизация закупок относится к сфере управления, одним из основных принципов которого является принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации в управленческой деятельности. С точки зрения теории управления централизация предполагает передачу части функций управления на более высокий уровень.

Говоря о преимуществах централизации закупок в контрактной системе с экономической точки зрения, необходимо отметить прежде всего возможность увеличения количества (объемов) закупаемых товаров (работ, услуг), что должно способствовать снижению оптовых цен (повышению эффективности расходования денежных средств). С позиции государственного и муниципального управления централизация закупок помимо прочего должна способствовать повышению уровня профессионализма и ответственности должностных лиц заказчиков (за счет передачи функций, связанных с закупками, на более высокий уровень управления, специализации органов, уполномоченных на осуществление деятельности в рассматриваемой сфере). Данное обстоятельство следует выделить особо, поскольку это должно содействовать созданию более благоприятной атмосферы для предпринимателей, участвующих в закупках, в том числе за счет уменьшения количества ошибок, допускаемых должностными лицами государственных и муниципальных заказчиков. Кроме того легче осуществлять контроль в условиях уменьшения количества осуществляемых закупок.

В контрактной системе пока что наблюдается существенный уклон в сторону децентрализации закупочной деятельности. По общему правилу согласно Закону о контрактной системе и Бюджетному кодексу РФ каждый получатель бюджетных средств выступает в качестве заказчика⁹².

⁹² Так, в 2020 году в России насчитывалось 141 тыс. заказчиков, осуществляющих закупки по Закону о контрактной системе. См.: Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

В научной литературе централизация рассматривается в качестве одного из неотъемлемых признаков контрактной системы. Так, Т.К. Примаков подвергает определенному сомнению возможность создания контрактной системы с помощью Закона о контрактной системе, поскольку по ее мнению не решается основная проблема, связанная с размещением заказов в централизованном порядке, что характерно для зарубежных стран⁹³. Можно согласиться с автором в части значимости централизации закупок. В то же время нельзя связывать возможности централизации исключительно к Законом о контрактной системе, хотя и в нем непосредственно предусмотрены соответствующие механизмы. Централизовать закупки позволяет также применение норм иных актов.

Централизация закупок в рамках контрактной системы может происходить в следующих основных формах.

Во-первых, путем создания уполномоченных органов и уполномоченных учреждений, которым передается часть функций государственных либо муниципальных заказчиков (ст. 26 Закона о контрактной системе). Пока что наблюдается недостаточно последовательная государственная политика в части создания (наделения соответствующими функциями) государственных органов. Так, ранее в качестве уполномоченного органа на федеральном уровне можно было рассматривать Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, выполнявшее функции государственных заказчиков в сфере государственного оборонного заказа. Впоследствии данный государственный орган был упразднен⁹⁴. Общее количество

муниципальных нужд» по итогам 2020 года // URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения 10.07.2021).

⁹³ Примаков Т.К. Проблемы правового регулирования отношений по обеспечению государственных нужд в свете принятия нового законодательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2013. № 9. С. 40.

⁹⁴ См.: Указ Президента России от 8 сентября 2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» // СЗ РФ. 2014. № 37. Ст. 4935.

такого рода уполномоченных органов (учреждений) в России на государственном уровне пока что невелико⁹⁵.

Во-вторых, реализация функции централизации закупок может также обеспечиваться путем использования схем договорных связей при поставке для государственных либо муниципальных нужд, предусмотренных в § 4 гл. 30 ГК РФ. В Российской Федерации подавляющее большинство контрактов заключается по простой схеме, предполагающей установление контрактных отношений непосредственно между заказчиком и поставщиком, исполнение в адрес заказчика и осуществление последним оплаты по контракту.

Достаточно редко используется простая структура договорных связей с применением отгрузочных разрядок⁹⁶. Практически не используется сложная схема договорных связей, предполагающая заключение во исполнение контрактных обязательств договоров поставки товаров для государственных либо муниципальных нужд между поставщиком (поставщиками) и покупателями. Нельзя согласиться с высказанным в литературе мнением о том, что договор поставки товаров для государственных нужд, заключаемый во исполнение государственного контракта, является «лишней правовой конструкцией», поскольку все существенные для сторон условия обязательств отражаются в

⁹⁵ Так, в 2020 году в России насчитывалось следующее количество уполномоченных органов (учреждений): 9 – на федеральном уровне, 167 – на региональном уровне, 1,8 тыс. – на муниципальном уровне. См.: Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения 10.07.2021).

⁹⁶ См., например: постановление Правительства России от 29 декабря 2007 г. № 1011 (с изм.) «О централизованной закупке в 2008 году за счет ассигнований федерального бюджета диагностических средств и антиретровирусных препаратов для профилактики, выявления и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С, а также оборудования и расходных материалов для неонатального и аудиологического скрининга в учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения, и об их передаче в федеральные учреждения здравоохранения (учреждения, оказывающие медицинскую помощь), подведомственные федеральным органам исполнительной власти и Российской академии медицинских наук, а также в собственность субъектов Российской Федерации с последующей их передачей при необходимости в собственность муниципальных образований» // СЗ РФ. 2008. № 5. Ст. 395.

контракте на поставку товаров для государственных нужд. Если товар поставляется не государственному заказчику, а иному получателю, должны использоваться обыкновенные отгрузочные разнарядки с указанием конкретного получателя»⁹⁷. Автор не учитывает, в частности, вопрос, касающийся оплаты товаров. В данном случае плательщиком по общему правилу будет выступать покупатель, а не заказчик.

Две последние схемы могут использоваться в рамках решения задачи по централизации закупок в контрактной системе как одной из функций публичного управления, о чем свидетельствует, в частности, само название вышеприведенного в качестве примера подзаконного акта. Пока что потенциал ГК РФ в данной части реализуется не в полной мере.

В-третьих, централизации закупок может также способствовать проведение совместных торгов (ст. 25 Закона о контрактной системе). Так, А.Е. Кирпичев отмечает широкие возможности для сотрудничества в закупочном процессе органов местного самоуправления различных муниципальных образований между собой, а также с органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации⁹⁸.

В-четвертых, существует возможность централизации закупок путем заключения рамочного договора. В этой связи Е.А. Свинины отмечает, что, например, в соответствии с п. 14 ст. 1 Директивы 2014/24/EU заключение рамочного соглашения является одной из форм централизованной закупочной деятельности. Во многих странах-участницах ЕС рамочные соглашения заключаются не отдельными государственными заказчиками, а государственными органами, наделенными статусом центральных закупочных органов, либо специализированных органов. При этом государственные заказчики наделяются

⁹⁷ Тарабаев П.С. Государственный контракт как категория частного права // Хозяйство и право. 2008. № 5. С. 43, 46.

⁹⁸ См.: Кирпичев А.Е. Развитие правового регулирования муниципальных контрактов в Законе о контрактной системе // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 22- 26.

правом заключать контракты на основе рамочного соглашения, заключенного центральным закупочным органом (п. 1 ст. 37 Директивы 2014/24/EU)⁹⁹.

Таким образом, в рамках контрактной системы с целью обеспечения государственных и муниципальных нужд решается комплекс задач, выполняются различные функции, при реализации которых особая роль принадлежит лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность.

Цели, задачи и функции контрактной системы носят комплексный характер и реализуются с использованием как публично-правовых, так и частноправовых средств.

§ 3. Правовые принципы осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок

Научный и практический интерес представляет анализ правовых принципов осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе. Можно выделить несколько групп принципов¹⁰⁰, связанных с функционированием контрактной системы в сфере закупок, в том числе осуществлением в ней предпринимательской деятельности. К ним относятся:

1) общесистемные философские принципы. Данные принципы характеризуют любую систему как философскую категорию;

2) принципы, связанные с отдельными группами общественных отношений в рамках контрактной системы, непосредственно связанными с предпринимательскими отношениями. Речь идет в первую очередь об экономических, социальных, управленческих отношениях. Для каждой из указанных групп отношений характерны свои принципы;

3) правовые принципы осуществления предпринимательской деятельности.

⁹⁹ Свинных Е.А. Рамочный контракт как средство централизации государственных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014. С. 138-147.

¹⁰⁰ Принцип (лат. – *prīncipiūm* основа, начало) - в том числе основное, исходное положение какой-либо теории, учения и т.д.; руководящая идея, основное правило деятельности. См.: Словарь иностранных слов. 15-е изд., испр. М.: Рус. яз., 1988. С. 400.

Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок в России, отражающая комплексный интегрированный характер отношений и их правового регулирования, предполагает тесное взаимодействие различных групп принципов.

Представляется целесообразным обратиться прежде всего к общесистемным принципам, нашедшим отражение в философии систем и имеющим непосредственное отношение к контрактной системе в сфере закупок в целом. Помимо принципа множественности описания системы, о котором говорилось ранее и в соответствии с которым можно выстраивать различные модели контрактной системы, к общесистемным принципам относят, в частности, принципы целостности, структурности, взаимозависимости системы и среды, иерархичности¹⁰¹.

Принцип целостности как системный принцип предполагает принципиальную несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов и невыводимость из последних свойств целого, а также зависимость каждого элемента, свойства и отношения системы от его места, функций и т.д. внутри целого. Пытаясь проанализировать с точки зрения содержания данного принципа действующее определение понятия контрактной системы, Е.А. Свининых пришел к выводу, что «для контрактной системы не характерно свойство целостности. У нее нет новых свойств, которые отсутствовали бы у образующих ее элементов»¹⁰². С данным выводом отчасти можно согласиться с позиции анализа действующей на практике системы.

Представляется, что в наибольшей степени принципу целостности соответствует правовая модель контрактной системы, отражающая ее комплексный характер, обладающая признаками системности и интегрированности, которые, в свою очередь, свидетельствуют о целостности

¹⁰¹ См.: Философский энциклопедический словарь. С. 610.

¹⁰² Свининых Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как юридическая категория // Современное право. 2016. № 7. С. 85-89.

данной системы. Именно данная модель в большей степени, чем другие модели, позволяет получить целостное научное представление о данной категории. Это касается и правовой модели осуществления предпринимательской деятельности как составной части общей модели.

Принцип структурности предусматривает возможность описания системы через установление ее структуры, под которой понимается сеть связей и отношений внутри системы, а также обусловленность поведения системы не столько поведением ее отдельных элементов, сколько свойствами ее структуры. Признак структурности касается и предпринимательских отношений в контрактной системе.

Принцип взаимозависимости системы и среды предполагает, что формирование и проявление свойств системы происходит в процессе взаимодействия со средой, а система при этом рассматривается в качестве ведущего активного компонента взаимодействия. С точки зрения реализации данного принципа актуальным представляется изучение внешних связей действующей контрактной системы с иными экономическими (и соответствующими правовыми) категориями, в частности такими, как инвестиции, инновации, импортозамещение, государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство, связанными с осуществлением предпринимательской деятельности, и отражение данных категории в предлагаемой правовой модели осуществления предпринимательской деятельности.

В соответствии с принципом иерархичности каждый компонент системы в свою очередь может рассматриваться как система. Сама же исследуемая система представляет собой один из компонентов более широкой системы. В соответствии с данным принципом контрактная система предстает как многомерная и многоуровневая система во всем изобилии связей, включающая в качестве важнейшего компонента систему осуществления предпринимательской деятельности.

Рассуждая о характеристике действующей контрактной системы, как системы, базирующейся прежде всего на государственном регулировании, Е.А. Свининых обращает внимание на проблему, касающуюся определения иерархической структуры такой системы¹⁰³.

С позиции предпринимательских отношений реализацию принципа иерархичности можно представить, например, следующим образом.

Рассматривая в качестве составляющей системы осуществления предпринимательской деятельности заключение контрактов, можно выделить отдельные компоненты по способам отбора потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей и т.п. К таким способам относятся конкурентные и неконкурентные способы. В свою очередь, внутри системы конкурентных способов можно выделить торги, запрос котировок. Внутри торгов – конкурсы и аукционы и т.д. Аналогично можно представить определенную иерархию и в отношении исполнения и обеспечения исполнения договорных обязательств: исполнение обязательств по отдельным видам контрактов, обеспечение заявок на участие в торгах и обеспечение договорных обязательств и т.п.

Можно выделить принципы, связанные с отдельными группами общественных отношений в рамках контрактной системы.

Экономические отношения в рамках контрактной системы базируются, в частности, на принципе, связанном с понятием экономических потребностей, средством удовлетворения которых выступают экономические блага как продукты труда, имеющиеся в обществе в ограниченном количестве.

Как уже было отмечено, основная цель контрактной системы носит экономический характер и связана с обеспечением потребностей государства и общества в целом в материальных и нематериальных благах. Удовлетворение указанных потребностей в рамках контрактной системы связано с принципом конкуренции – возможности альтернативного выбора. Также особое значение имеет принцип интереса, определяющий цель деятельности, средства и способы ее

¹⁰³ Там же.

достижения. В контрактной системе тесно переплетаются интересы государства, общества в целом и отдельных граждан. Говоря о принципах экономики, следует также упомянуть то, что экономическая деятельность имеет своей целью извлечение выгоды. Данное обстоятельство имеет особое значение для предпринимателей как субъектов контрактной системы.

В рамках контрактной системы реализуется экономическая функция государства, являющегося непосредственным участником контрактных отношений.

Отношения в рамках контрактной системы базируются также на социальных принципах. Речь, в частности, идет о социальной справедливости, социальных гарантиях, реализация которых связана с обеспечением граждан материальными и нематериальными благами через механизмы контрактной системы. Контрактная система интегрирована с деятельностью различных слоев и групп населения, способствуя удовлетворению их нужд и интересов (социально ориентированные некоммерческие организации, организации инвалидов, малый бизнес и др.).

Принципы управленческих отношений в контрактной системе определяют требования к данной системе, структуре и организации управления в ней. Для контрактной системы, в частности, имеют особое значение принцип оптимального сочетания централизации и децентрализации в управлении, принцип научной обоснованности управления, принцип плановости, принцип сочетания прав, обязанностей и ответственности лиц – субъектов управленческой деятельности, принцип мотивации, принцип контроля. В свою очередь каждый из указанных принципов базируется на ряде иных принципов. Так, например, можно особо выделить принципы, касающиеся осуществления контроля. Данные принципы по своей природе рассматриваются как исходные, фундаментальные идеи, начала, в соответствии с которыми строится и функционирует система контроля, а свойства

характеризуют признаки, отличительные особенности контрольной деятельности¹⁰⁴.

В ст. 6 Закона о контрактной системе перечислены принципы контрактной системы. К ним относятся принципы открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Чаще всего в научных исследованиях ученые обращаются к рассмотрению именно этих принципов. Каково значение указанных в Законе о контрактной системе принципов? Какое влияние данные принципы оказывают на осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе?

Анализ показывает, что название и содержание закрепленных в Законе о контрактной системе принципов в целом соответствуют зарубежным и международным принципам публичных закупок. При этом обращает на себя внимание ранее упоминавшаяся тесная «переплетенность» принципов, целей, задач правового регулирования в международных актах, что отразилось и на отечественном законодательстве.

Так, в преамбуле Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г. принципы тесно переплетены с целями регулирования. К последним отнесены: обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок; расширение и стимулирование участия в процедурах закупок поставщиков и подрядчиков независимо от их государственной принадлежности; развитие конкуренции; обеспечение справедливого, равного и беспристрастного отношения к участникам закупок; содействие объективности и беспристрастности процесса закупок и общественному доверию к нему; обеспечение открытости процедур, связанных с закупками.

¹⁰⁴ См.: Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 10-15.

В ст. 88 Договора о Евразийском экономическом союзе¹⁰⁵ в качестве целей и принципов регулирования в сфере государственных и муниципальных закупок, в частности, закреплены: обеспечение оптимального и эффективного расходования денежных средств; предоставление государствам-членам национального режима в сфере закупок; обеспечение информационной открытости и прозрачности закупок; развитие конкуренции, а также противодействие коррупции и другим злоупотреблениям в сфере закупок. Как видно, названные принципы (цели) регулирования носят преимущественно административный характер.

По мнению Л.В. Андреевой, принципы контрактной системы *в определенной степени* (курсив мой. – В.Б.) можно рассматривать в качестве принципов регулирования отношений по закупкам, поскольку в состав субъектов контрактной системы, в том числе, включены и правотворческие органы, которые и должны данными принципами руководствоваться¹⁰⁶. О.А. Серова и О.В. Архалович отмечают, что «сегодня формируется достаточно сложная, состоящая из различных звеньев система нормативно-правового регулирования отношений по закупке товаров, услуг для государственных и муниципальных нужд. Но фактически данная система не имеет единой связи. Именно эта причина вызвала необходимость установления принципов контрактной системы, которые могут стать связующей основой регламентации всех процессов организации закупок, объединенных понятием «публичные нужды»¹⁰⁷.

Действительно, принципы контрактной системы некоторым образом связывают отношения публично-правового и частноправового характера. Однако, необходимо учитывать, что речь идет о принципах системы (системных принципах, носящих в значительной мере организационный характер), а не о принципах правового регулирования.

¹⁰⁵ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. (с изм.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 11.12.2015).

¹⁰⁶ Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 14.

¹⁰⁷ Серова О.А., Архалович О.В. Переход к федеральной контрактной системе в России: централизация закупок и повышение их эффективности // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2014. Вып. 3. С. 135.

Какова природа вышеназванных принципов контрактной системы? Например, ученые-административисты считают принципы контрактной системы «своими». Так, К.И. Фамиева, рассматривая данные принципы еще на стадии законопроекта, отметила, что *административные процедуры закупок в контрактной системе* (курсив мой. – В.Б.) осуществляются на основе принципов профессионализма, открытости (прозрачности), ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности расходования бюджетных средств, единства контрактной системы¹⁰⁸.

Принцип открытости, прозрачности в контрактной системе¹⁰⁹ перекликается с принципами информационного права - принципом свободного доступа (открытости) к информации или принципом гласности¹¹⁰. Учеными в сфере информационного права отмечается, что наука информационного права позволила выстроить концепцию понимания гражданского общества и его взаимодействия с системой государственной власти в информационном пространстве отдельно взятой страны и социума в целом¹¹¹. Единая информационная система в сфере закупок помимо прочего является информационной основой для осуществления различных видов контроля (надзора) в рассматриваемой сфере, в том числе общественного контроля как института гражданского общества. За счет данной информационной системы обеспечивается полная реализация принципа открытости, прозрачности информации о контрактной системе, что рассматривается в качестве несомненного достижения в данной сфере.

¹⁰⁸ Фамиева К.И. Принципы построения федеральной контрактной системы в Российской Федерации // Вопросы управления. 2013. № 23. С.58 - 65.

¹⁰⁹ О проблемах правового воздействия на закупочные отношения в части раскрытия информации в контрактной системе, в области государственного оборонного заказа (что непосредственно касается и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность) см., например: Агапова Е.В., Беляева О.А. Границы транспарентности публичных закупок: монография. М.: КноРус, 2020. 110 с.

¹¹⁰ Рассолов И.М. Информационное право: учебник для магистров / И. М. Рассолов. 2-е изд., испр. и доп. М. : Издательство Юрайт, 2013. С. 101.

¹¹¹ Актуальные проблемы информационного права: учебник / кол. авт.; под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. М. : Юстиция, 2016. С. 31.

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок имеет, скорее, публично-правовую природу. Следует отметить, что в одном из проектов закона о контрактной системе речь шла о двух отдельных принципах, касающихся ответственности в контрактной системе и ее результативности (эффективности). В этой связи возникают вопросы: что предполагают результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность осуществления закупок? Как соотносятся данные категории? Что понимается под персональной ответственностью заказчиков?

Имеется ряд научных работ ученых-административистов, которые проводят анализ понятий «результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд», «эффективность осуществления закупок»¹¹². Так, К.И. Фамиева обращает внимание на отсутствие законодательного закрепления определения понятия эффективности осуществления закупок. По мнению данного автора, принцип эффективности расходования бюджетных средств предполагает, что «процедуры закупок должны осуществляться с минимально возможными затратами и достигать максимальный конечный результат проведения процедур, по итогам которых должны быть осуществлены закупки требуемых ресурсов с максимальной экономической выгодой для покупателя»¹¹³. Рассматриваемому принципу уделяется внимание и учеными в сфере финансового права¹¹⁴.

Представляется, что при анализе понятий результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективности осуществления закупок следует обращаться к содержанию принципа эффективности использования бюджетных средств, о котором идет речь в ст. 34 Бюджетного кодекса РФ (далее

¹¹² См.: например: *Кудилинский М.Н.* Административные процедуры размещения государственного заказа // *Известия вузов. Правоведение.* 2009. № 3. С. 127-132; *Фамиева К.И.* Принципы построения федеральной контрактной системы в Российской Федерации // *Вопросы управления.* 2013. № 23. С.58 - 65.

¹¹³ Там же.

¹¹⁴ См., например: *Замышляев Д.В., Задорожнюк Е.И.* Проблемы эффективности и неправомерности использования бюджетных средств в сфере размещения государственных заказов // *Финансовое право.* 2009. № 9. С. 11-15.

также – БК РФ). Данное обстоятельство помимо прочего свидетельствует о связи рассматриваемого принципа с бюджетным регулированием. Согласно БК РФ принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности). Таким образом, БК РФ раскрывает содержание понятий экономности и результативности. При этом эффективность расходования бюджетных средств предполагает экономность или результативность, либо и то и другое одновременно.

Исходя из содержания указанной статьи Кодекса, достижение (либо не достижение) заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд (как составной части эффективности осуществления закупок) является ключевым моментом. Понятно, что такого рода оценка должна производиться в условиях действия Закона о контрактной системе только после исполнения контрактных обязательств в отличие от периода действия Закона о размещении заказов, когда оценка эффективности осуществления закупок производилась по окончании процедуры размещения заказа путем определения размера сэкономленных денежных средств.

В п. 1 ст. 72 БК РФ содержится отсылочная норма, в соответствии с которой закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд осуществляются в соответствии с законодательством о контрактной системе с учетом положений данного Кодекса.

В научной литературе эффективность закупки предлагается связывать с достижением наилучшего соотношения цены закупки и качества товаров (результатов работ, услуг и др.)¹¹⁵. Применительно к фактическим

¹¹⁵ См.: *Андреева Л.В.* Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2013. № 11. С. 15,16; *Белов В.Е.* Закон о

правоотношениям пока что эффективность закупок по-прежнему связывается с экономией бюджетных средств.

В соответствии с ч. 2 ст. 12 Закона о контрактной системе должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований законодательства. Что стоит за понятием персональной ответственности?

Так, с позиции государственного управления можно говорить о принципе ответственности органов управления и их должностных лиц за результаты своей работы в целом, что должно обеспечиваться нормативно-правовым закреплением полномочий, задач, функций, форм и методов работы. Насколько это выполняется применительно к рассматриваемой сфере?

А.В. Венедиктов особо отмечал необходимость персональной ответственности руководителей и других ответственных работников государственных органов, говоря о том, что «в сфере административно-правовых отношений на первом плане стоит *персональная ответственность конкретных должностных лиц* ... (курсив мой. – В.Б.)¹¹⁶. В юридической литературе индивидуальная (персональная) ответственность выделяется как вид ответственности. При этом обращается внимание на то, что субъектом персональной ответственности может быть только физическое лицо¹¹⁷.

Примечательно, что в концепции проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе» шла речь о том, что «персональная ответственность заказчика за результаты размещения государственного (муниципального) заказа размыта»¹¹⁸. Таким образом, подразумевалась ответственность заказчиков, т.е. не физических – должностных лиц, а именно организаций, на которых возложено выполнение функций заказчиков. В то же

государственных и муниципальных заказах: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Власть закона. 2010. № 2. С. 64.

¹¹⁶ Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., Л.: Изд-во АН СССР, 1948. С. 631.

¹¹⁷ См., например, Сандальникова Е.В. Юридическая ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2007. С. 13.

¹¹⁸ Российская газета. 2011. 17 авг.

время, как уже было отмечено, персональная ответственность касается исключительно физических лиц.

В литературе по теории управления также рассматривается вопрос о персональной ответственности. В частности, обращается внимание на то, что персональная ответственность сама по себе является важным принципом управления, так как обеспечивает четкое функционирование экономических систем. Реализация данного принципа лежит в плоскости административного права¹¹⁹.

Аналогично тому, как в условиях действия Закона о размещении заказов эффективность закупок определялась исключительно результатами размещения заказа, рамками данной процедуры в подавляющем большинстве случаев ограничивалась и ответственность должностных лиц заказчиков. Как было отмечено в Бюджетном послании Президента России от 29 июня 2011 года о бюджетной политике в 2012-2014 годах «ответственность государственного заказчика за конечные результаты закупки во многих случаях, по сути, подменялась ответственностью исключительно за соблюдение формализованных правил выбора поставщика»¹²⁰.

Самым сложным с позиции реализации рассматриваемого принципа представляется увязка персональной ответственности с эффективностью осуществления закупочной деятельности. Примечательно, что отечественным законодательством не предусмотрены меры ответственности за неэффективное расходование бюджетных средств и в целом за неэффективное осуществление закупочной деятельности.

Можно согласиться с тем, что признак неэффективности закупок может проявляться через нарушение общих правил Закона о контрактной системе. В то же время представляется, что всякое нарушение норм данного Закона нельзя рассматривать как проявление «неэффективности закупок» в целом. Для

¹¹⁹ См.: Кураков Л.П., Краснов А.Г., Назаров А.В. Экономика: инновационные подходы. М.: Гелиос, 1998 // URL: <http://bibliotekar.ru/economika-9/19.htm> (дата обращения 20.05.2014).

¹²⁰ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/11779> (дата обращения 20.05.2014).

разрешения данной проблемы помимо прочего требуется продумать вопрос, касающийся различных видов юридической ответственности в рассматриваемой сфере. Представляется, что составы соответствующих правонарушений должны формулироваться именно через призму рассматриваемого принципа ответственности за эффективность осуществления закупок в целом, т.е. за конечный результат, а не просто с позиции нарушения любых формальных правил (процедур) Закона о контрактной системе.

Рассматривая данную проблему, Н.А. Саттарова отмечает, что в Законе о контрактной системе не удалось изменить принципиальный подход к проведению контроля закупок – перейти от детального регулирования процедур и контроля за ними к возложению на заказчика ответственности за конечный результат. Конкретных норм об ответственности заказчика за недостижение результата контракта и расходования бюджетных средств нет¹²¹. Таким образом, на фоне урегулирования всех стадий закупок в Законе о контрактной системе не удалось принципиально изменить подходы в отношении ответственности за не достижение конечного требуемого результата.

Один из принципов контрактной системы – принцип обеспечения конкуренции (ст. 6, ст. 8 Закона о контрактной системе). Для отношений в рамках контрактной системы особое значение имеют нормы Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (с изм.) «О защите конкуренции»¹²² (далее – Закон о защите конкуренции). Нормы ст. 17 данного Закона посвящены антимонопольным требованиям к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений, имеющим непосредственное отношение к отбору предпринимателей – потенциальных поставщиков, подрядчиков, исполнителей и др. по государственным либо муниципальным контрактам (предпринимательским договорам).

¹²¹ Саттарова Н.А. Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // LEX RUSSICA. 2015. № 8. С. 102.

¹²² СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

В Законе о контрактной системе речь идет также о профессионализме заказчиков (ст. 9). В научной литературе отмечается, что пока что реализация принципа профессионализма заказчиков является недостаточно эффективной¹²³. Необходимо говорить и об уровне профессионализма предпринимателей, поскольку от них также не в меньшей степени непосредственно зависит эффективность функционирования контрактной системы.

Говоря о роли правовых принципов при регулировании предпринимательской деятельности в контрактной системе, следует прежде всего отметить роль принципа законности как общеотраслевого принципа.

По мнению В.В. Лаптева, основными принципами предпринимательского права являются: свобода предпринимательской деятельности; юридическое равенство всех форм собственности, используемых в предпринимательской деятельности; свобода конкуренции и ограничение монополистической деятельности; получение прибыли как цели предпринимательства; законность в предпринимательской деятельности; сочетание частных и публичных интересов в предпринимательском праве; государственное регулирование предпринимательской деятельности¹²⁴. В юридической литературе отмечается, что «в основе принципов предпринимательского права лежат принципы рыночной экономики, поскольку определенный срез именно рыночных отношений является предметом предпринимательского права»¹²⁵.

¹²³ См., например: *Чуряев А.В.* Итоги реализации Закона о контрактной системе в 2014 году // *Право и экономика*. 2014. № 12. С. 3-11.

¹²⁴ *Лаптев В.В.* Предпринимательское право: понятие и субъекты. М.: Юрист, 1997. С. 8 - 17. См. также: *Российское предпринимательское право* / отв. ред. *И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова*. М.: Проспект, 2011. С. 28-32; *Российское предпринимательское право* / под ред. *В.А. Хохлова*. М.: ИД РИОР, 2009. С. 31-36; *Предпринимательское право Российской Федерации: учебник* / отв. ред. *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 53-58 (авторы главы – Е.П. Губин, П.Г. Лахно).

¹²⁵ *Предпринимательское право Российской Федерации: учебник* / отв. ред. *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. - 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 53 (авторы главы – Е.П. Губин, П.Г. Лахно).

Принципы рыночной экономики, закрепленные в Конституции России, имеют особое значение¹²⁶. Речь, в частности, идет о принципе свободы экономической (в том числе предпринимательской) деятельности (ст. 8, ст. 34 Конституции РФ); принципе признания многообразия форм собственности, юридического равенства форм собственности и равной их защиты (ст. 8 Конституции РФ); принципе единого экономического пространства (ст. 8, ст. 74 Конституции РФ); принципе поддержания конкуренции и недопущения экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 8, 34 Конституции РФ).

Е.П. Губин в качестве одного из принципов рыночной экономики и предпринимательского права особо выделяет принцип участия государства в регулировании экономики и предпринимательства¹²⁷. По мнению данного ученого основной задачей государства является обеспечение свободы предпринимательской деятельности и поддержание эффективного развития бизнеса¹²⁸.

Нельзя также не обратить внимание на особое значение для рассматриваемых отношений принципа баланса частных и публичных интересов¹²⁹.

Указанные правовые принципы осуществления предпринимательской деятельности в значительной мере связаны друг с другом, реализация одних зависит от реализации других. Так, например, говоря о принципе свободы предпринимательской деятельности, следует учитывать, что данная свобода не безгранична, поскольку «должна быть направлена на удовлетворение не только

¹²⁶ См., например: *Гаджиев Г.А.* Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М.: Юристъ, 2002. С. 146-212.

¹²⁷ См.: *Губин Е.П.* Законодательство о предпринимательской деятельности: состояние и направления совершенствования // Бизнес и право в России и за рубежом. 2010. № 3. С. 20. По вопросу совершенствования законодательства о предпринимательской деятельности см. также, например: *Закупень Т.В.* Проблемы совершенствования предпринимательского законодательства в Российской Федерации // Право и образование. 2010. № 2. С. 73-82.

¹²⁸ *Губин Е.П.* Государство и бизнес в условиях правовых реформ // URL: <http://отрасли-права.рф/article/328> (дата обращения 20.12.2015).

¹²⁹ См.: например: Концепция частного и публичного права России: монография / под ред. *В.И. Иванова, Ю.С. Харитоновой*. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2013.

частных, но и публичных интересов. А это может быть достигнуто только с помощью государственного регулирования экономики»¹³⁰.

Реализация рассматриваемых правовых принципов осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок, имеет определенные особенности. Так, помимо ограничений свободы предпринимательской деятельности общего характера, касающихся различных видов данной деятельности (например, необходимость лицензирования, участия в саморегулируемой организации и т.п.), применительно к контрактной системе в сфере закупок существуют различные дополнительные ограничения, затрагивающие как предпринимателей, желающих осуществлять предпринимательскую деятельность в рамках данной системы, так и предлагаемые ими товары (работы, услуги и т.д.).

Говоря о реализации принципа участия государства в регулировании экономики и предпринимательства применительно к контрактной системе в сфере закупок, следует особо отметить усиление государственного регулирования, что обусловлено целым рядом обстоятельств, в частности, необходимостью государственного прогнозирования и планирования закупок, государственного регулирования ценообразования, государственной поддержки отдельных категорий предпринимателей и т.д.¹³¹

Одновременно с усиленным государственным регулированием предпринимательской деятельности в контрактной системе особое значение имеют дозволительная направленность правового регулирования, равенство правового режима для различных субъектов, недопустимость произвольного вмешательства в частные дела, свобода договора¹³².

¹³⁰ Лантев В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. М., 2002. С. 7.

¹³¹ Белов В.Е. О возрастании роли государственного регулирования отношений в сфере публичных закупок на современном этапе (правовые аспекты) // Право и бизнес: сборник I Ежегодной международной научно-практической конференции, приуроченной к 80-летию со дня рождения профессора В.С. Мартемьянова. М.: Издательство «Юрист», 2012. С. 41-46.

¹³² См., например: Толстой Ю.К. Принципы гражданского права // Правоведение. 1992. С. 49-53.

Так, особое значение имеет равенство сторон, поскольку в качестве контрагентов предпринимателей по государственным и муниципальным контрактам выступают государство либо муниципальные образования. По мнению М.И. Брагинского, «несмотря на то, что в п. 1 ст. 124 ГК РФ прямо указывается только один из основных принципов гражданского законодательства – равенство сторон, в действительности на гражданско-правовые отношения с участием публично-правовых образований, распространяются все остальные из числа предусмотренных в ст. 1 ГК РФ основные начала гражданского законодательства, в том числе неприкосновенность собственности, свобода договора и др.»¹³³

Например, принцип свободы договора (ст. 421 ГК РФ) является одним из базовых принципов осуществления предпринимательской деятельности. Как известно, особое внимание данному принципу уделяли И.А. Покровский¹³⁴, Г.Ф. Шершеневич¹³⁵ и другие отечественные ученые.

Принцип свободы договора находит отражение в судебных актах высших судов. Так, Конституционный суд России в Определении от 23 апреля 2013 г. № 669-О¹³⁶ указал, что п. 1 ст. 421 ГК РФ закрепляет принцип свободы договора, который относится к основным началам гражданского законодательства, а п. п. 2 и п. 4 названной статьи уточняют содержание этого принципа. В Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда от 5 ноября 2013 г. № 9738/13 по делу № А57-1954/2011¹³⁷ констатируется, что принцип свободы договора является фундаментальным частноправовым принципом, основополагающим началом для организации современного рыночного оборота. Рассматриваемым вопросам

¹³³ Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). Руководитель авт. кол. и отв. ред. д.ю.н., проф. О.Н. Садиков. М.: Контракт; Инфра-М, 1997. С. 256 (автор комментария к гл. 5 – М. И. Брагинский).

¹³⁴ Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2001. С. 249, 250.

¹³⁵ Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. Тула: Автограф, 2001. С. 401.

¹³⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2013 г. № 669-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Аронсона Игоря Самуиловича на нарушение его конституционных прав отдельными положениями статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» // СПС «Консультант Плюс».

¹³⁷ Вестник ВАС РФ. 2014. № 3.

посвящено Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах»¹³⁸.

Принцип свободы договора неразрывно связан с другими принципами гражданского законодательства. Так, в Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 12 июля 2011 г. № 17389/10¹³⁹ особо отмечается, что согласно ст. 421 ГК РФ принцип свободы договора предполагает добросовестность действий сторон, разумность и справедливость его условий.

В юридической литературе обращается внимание на то, что принцип добросовестности направлен на достижение равновесия интересов между субъектами отношений, ограничивает действие принципа свободы договора. Осмысление понятия добросовестности в российском гражданском праве протекает во многом через призму отдельных институтов (в том числе институт злоупотребления правом)¹⁴⁰.

И.Б. Новицкий отмечал, что добрая совесть в объективном значении (как «внешнее мерило») в полной мере проявилась в проекте Гражданского уложения. К нормам, ставшим непосредственным отражением принципа добросовестности, И.Б. Новицкий отнес ст. 50 (о недействительности договоров, нарушающих добрые нравы), ст. 31 (об оспаривании договора, заключенного, в частности с признаком злоупотребления властью), ст. 70 (об уменьшении размера неустойки по просьбе должника в случае существенно завышенного размера неустойки, а также в случае, если неустойка представляется чрезмерной ввиду неисполнения обязательства должником в незначительной части, учитывая при этом не только имущественные, но и иные справедливые интересы верителя)¹⁴¹. Перечисленные основания могут рассматриваться и в преломлении к современным предпринимательским отношениям в рамках контрактной системы в сфере закупок.

¹³⁸ Вестник ВАС РФ. 2014. № 5.

¹³⁹ Вестник ВАС РФ. 2011. № 11.

¹⁴⁰ Вердиян Г.В. Понятие добросовестности в системе принципов гражданского права и основных начал гражданского законодательства // Образование и право. 2011. № 9. С. 192, 193.

¹⁴¹ Новицкий И.Б. Принцип доброй совести в проекте обязательственного права // Вестник гражданского права. 2006. № 1. Т. 6. С. 143, 149, 150.

В соответствии с п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»¹⁴² «оценивая действия сторон как добросовестные или недобросовестные, следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны, содействующего ей, в том числе в получении необходимой информации. По общему правилу п. 5 ст. 10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются, пока не доказано иное»¹⁴³.

В научной литературе о контрактной системе отмечается, что принцип добросовестности может и должен стать ориентиром судам и иным правоприменительным органам при разрешении конфликтов, поиске адекватной правовой нормы и, в конечном счете, формировании правоприменительной практики, которая и является показателем, критерием оценки правильности новой политики в сфере контрактной системы¹⁴⁴.

По мнению С.А. Ивановой, требование действовать справедливо следует рассматривать в качестве наиболее общего правила поведения в обществе, поскольку все иные правила лишь конкретизируют последнее. В этих условиях при недостаточности конкретных норм требуется обращение к принципу справедливости¹⁴⁵. Данный автор отмечает, что основные начала гражданского законодательства (ст. 1 ГК РФ) являются основными элементами данного

¹⁴² Рос. газета. 2015. 30 июня.

¹⁴³ С позиции данных разъяснений учеными поднят важный вопрос о судебском творчестве, в связи с чем сделан вывод о необходимости организации обучения и воспитания судебного корпуса. См.: *Амосов С.М.* Добросовестность участников гражданско-правовых отношений // материалы V ежегодной международной научно-практической конференции «Защита частных прав: проблемы теории и практики». Иркутск, Байкальский государственный университет, 2017. С. 211-213.

¹⁴⁴ *Першина И.В.* Актуальные проблемы совершенствования законодательства в сфере контрактной системы // *Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2014. № 1. С. 313-315.

¹⁴⁵ *Иванова С.А.* Принцип справедливости в обязательственном праве // *Образование и право*. 2010. № 10. С. 43.

принципа. Следовательно, нарушение хотя бы одного из основных начал гражданского законодательства ведет к несоблюдению принципа справедливости¹⁴⁶.

В.В. Кулаков подчеркивает, что «справедливость – характеристика поведения участника гражданских правоотношений, свидетельствующая о его стремлении соблюдать разумный баланс прав и обязанностей его и других лиц, а также общественные интересы, т.е. соблюдать равенство в положении участников отношений»¹⁴⁷. Последнее, как отмечалось ранее, играет ключевую роль в предпринимательских отношениях с участием публично-правовых образований в контрактной системе.

Говоря о содержании принципа справедливости, А.Я. Рыженков в качестве одной из составляющих выделяет обоснованность. Последняя предполагает, что в каждом случае нормативного или индивидуального регулирования следует аргументировать необходимость и оправданность применения тех или иных мер¹⁴⁸, что имеет особое значение и для предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок.

В.А. Вайпан особо отмечает значение принципа социальной справедливости в правовом регулировании предпринимательской деятельности. Данный автор в целях правового регулирования определяет социально справедливые предпринимательские отношения как «совокупность общественных экономических (рыночных) отношений с участием субъектов предпринимательской деятельности по поводу ее организации и ведения, обращения товаров, работ, услуг и денег, возникающих на основе соглашения сторон, эквивалентности и конкуренции в условиях государственного

¹⁴⁶ Иванова С.А. Принцип справедливости в основных институтах гражданского права: Монография. М.: Юрккомпани, 2014. С. 23, 24.

¹⁴⁷ Кулаков В.В. Основные принципы гражданского права как особая форма права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Выпуск 4. С. 185-192.

¹⁴⁸ Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: монография / В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов и др. / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2016 (автор параграфа - А.Я. Рыженков).

регулирования предпринимательской деятельности»¹⁴⁹. Этот принцип имеет особое значение и для рассматриваемой сферы, он касается оптимального соотношения договорного и государственного регулирования, обеспечения прав предпринимателей, выступающих в качестве контрагентов публично-правовых образований, развития добросовестной конкуренции и т.д.

Для рассматриваемых отношений немаловажную роль играют и иные правовые принципы. Так, например, М.Н. Илюшина особо выделяет принцип баланса интересов сторон и принцип сотрудничества. Последние имеют особую актуальность для предпринимательских отношений¹⁵⁰, в том числе в контрактной системе.

Таким образом, правовая модель осуществления предпринимательской деятельности и контрактной системы в сфере закупок в целом включает сложную систему правовых принципов частноправового и публично-правового характера.

По результатам рассмотрения материала первой главы можно сделать следующие выводы.

Понятие контрактной системы в сфере закупок неразрывно связано с понятиями экономической, хозяйственной и предпринимательской деятельности. В качестве ключевых субъектов контрактной системы следует рассматривать лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, поскольку в первую очередь от них зависят качество, безопасность товаров (результатов работ, услуг), своевременность обеспечения государственных и муниципальных нужд, то есть достижение цели контрактной системы – обеспечение государственных, муниципальных, общественных потребностей в материальных и нематериальных благах.

Предпринимательская деятельность, осуществляемая в рамках контрактной системы в сфере закупок, связана как с созданием (производством) товаров,

¹⁴⁹ Вайпан В.А. Реализация принципа социальной справедливости в правовом регулировании предпринимательской деятельности: монография. М.: Юстицинформ, 2020. С. 205.

¹⁵⁰ Илюшина М.Н. Проблемы прекращения в одностороннем порядке договоров с участием предпринимателей в свете Концепции совершенствования гражданского законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 12. С. 14-20.

результатов работ, так и с их реализацией. Целью предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок, как и в иных случаях осуществления предпринимательской деятельности, является извлечение прибыли. Существенное влияние на осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе оказывают особая целевая направленность данной системы – обеспечение государственных и муниципальных нужд, особые источники финансирования – средства бюджетов различных уровней и государственных внебюджетных фондов, непосредственное участие в предпринимательских отношениях публично-правовых образований в лице государственных либо муниципальных заказчиков.

Понятие контрактной системы в сфере закупок базируется на понятии системы как категории философии. Руководствуясь принципом множественности описания системы, можно конструировать различные модели контрактной системы, в том числе отраслевые правовые модели, серьезным недостатком которых является их «однобокость», вследствие чего не представляется возможным получить наиболее полное научное представление о рассматриваемой категории.

С учетом ключевой роли предпринимателей в контрактной системе представляется целесообразной разработка правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в данной сфере как системы комплексного характера, касающегося сочетания и взаимодействия отношений частноправового и публично-правового характера, частноправовых и публично-правовых интересов, частноправовых и публично-правовых средств.

В условиях расширения применения электронных технологий в сфере контрактной системы правовая модель осуществления предпринимательской деятельности может быть представлена как цифровая экосистема.

Применительно к осуществлению предпринимательской деятельности в контрактной системе речь может идти о решении следующих задач: отборе лучших потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей и иных контрагентов публично-правовых образований) - лиц, осуществляющих предпринимательскую

деятельность; заключении государственных либо муниципальных контрактов на наиболее выгодных для сторон условиях (исходя из равноправных, партнерских отношений между публично-правовыми образованиями и предпринимателями); исполнении контрактных обязательств надлежащим образом, т.е. получение исполнения по контракту в установленный срок, в необходимом количестве (объеме), надлежащего качества и т.д.

Система правовых принципов осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе базируется на социальных, экономических и управленческих принципах, включает общие принципы осуществления предпринимательской деятельности и принципы, отражающие особенности предпринимательской деятельности в контрактной системе.

Система правовых принципов оказывает комплексное регулирующее воздействие на осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок.

Глава II. Контрактная система в сфере закупок как средство и объект государственного регулирования

§ 1. Государственная экономическая, социальная и правовая политика в сфере контрактной системы

С позиции социальной практики изучение контрактной системы в сфере закупок предполагает проведение научного анализа комплексных проблем, требующих тесного взаимоувязывания экономических, социальных и иных аспектов общественной жизни¹⁵¹.

Научный и практический интерес представляет анализ государственной экономической политики в сфере формирования и функционирования отечественной контрактной системы.

В качестве самостоятельной сферы экономической политики выделяется государственное регулирование экономических отношений¹⁵². Представители философской мысли отмечают, что экономические отношения не просто входят в гражданское общество, но и являются неотъемлемой его составляющей. Данные отношения зачастую первичны по отношению к праву, а их анализ является условием повышения эффективности законодательства¹⁵³. В научной юридической литературе обращается внимание на необходимость использования не

¹⁵¹ Философский энциклопедический словарь. С. 613.

¹⁵² Политика (греч. *πολιτική* – государственные или общественные дела, от *πολις* – государство. См.: Философский энциклопедический словарь. С. 793, 794.

¹⁵³ *Зырянов М.Ю.* Антитеза «книжного» и институционализированного права как базовая проблема: социально-философский и юридический аспект (Может ли цивилистика самостоятельно думать?) // Актуальные вопросы преподавания конституционного права: сборник материалов Всероссийской конференции преподавателей конституционного права, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации, 27 июня 2013 г., Университет имени О. Е. Кутафина / отв. ред. С.М. Шахрай, В.И. Фадеев. М.: Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013. С. 249. Примечательно, что ученые в сфере экономики и общественных финансов в части тематики, связанной с контрактной системой, касаются и правовых аспектов данной тематики. См.: *Федорова И.Ю., Фрыгин А.В., Седова М.В.* Контрактная система: развитие финансового механизма государственных и муниципальных закупок: монография. 2-е изд. М.: Дашков и К., 2018. 226 с.

одностороннего предметно-отраслевого подхода к исследованию (экономического, управленческого, правового и др.), а экономико-правового метода¹⁵⁴.

Учеными-экономистами отмечается особое значение контрактной системы в сфере закупок. Так, применительно к созданию региональных рынков государственных закупок появляется возможность сориентировать собственных производителей на принятие эффективных управленческих решений в области инвестиций, структурных преобразований для производства продукции, обеспечивающей конкурентоспособность экономики в целом. Государственные закупки позволяют перейти к более эффективной модели развития региональной экономики, учитывающей такие факторы, как наличие и распределение природных, производственных, трудовых и других ресурсов. Таким образом, закупки данного вида формируют экономическое пространство, в котором есть возможности развития всех субъектов экономики¹⁵⁵.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что изначально идея формирования контрактной системы в сфере закупок в России нашла отражение в программных документах экономического характера. Так, в Бюджетном послании Президента России от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» была особо отмечена необходимость создания комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета¹⁵⁶. Основная цель создания федеральной контрактной системы связывалась с систематизацией, упорядочением сложного комплекса отношений, касающихся определения государственных и

¹⁵⁴ См., например: *Белых В.С.* Модернизация российской экономики и предпринимательское законодательство: вопросы теории и практики / под ред. А.И. Татаркина. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. 263 с.; *Экономика и право: соотношение, проблемы взаимодействия: коллективная монография / В.С. Белых [и др.]; [отв. ред.: М.Н. Семякин, А.М. Сергеев].* Екатеринбург: ИД УрГЮУ, 2018. 168 с.

¹⁵⁵ *Попова О.А.* Государственные закупки как эффективный инструмент регулирования развития экономики региона // *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета.* 2014. № 6. С. 62-64.

¹⁵⁶ URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 10.08.2009).

муниципальных нужд, размещения заказов и заключения государственных и муниципальных контрактов, а также исполнения контрактных обязательств.

Федеральной контрактной системе было уделено особое внимание в разд. X Программы Правительства России по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года (далее – Программа)¹⁵⁷. В данном случае будущая контрактная система в целом оценивалась в качестве важнейшего инструмента повышения эффективности бюджетных расходов.

В соответствии с п. 2 распоряжения Правительства России об утверждении рассматриваемой Программы Минфин России и другие федеральные органы исполнительной власти были обязаны руководствоваться положениями рассматриваемой Программы, в том числе при подготовке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, что подчеркивает роль программного документа как такового в правотворческой деятельности.

В Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 годах¹⁵⁸ раздел VII посвящен совершенствованию системы закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд.

Согласно данному программному документу, развитие контрактной системы в сфере закупок рассматривается в качестве одного из ключевых направлений повышения эффективности бюджетных расходов. Отмечается, что действующие механизмы контрактной системы позволяют своевременно предотвращать нарушения, затрагивающие как общественные интересы, так и интересы поставщиков (подрядчиков, исполнителей), обеспечивать поддержку малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций, предоставлять преференции российским товарам, работам, услугам. Сама контрактная система является одним из действенных инструментов экономической политики.

¹⁵⁷ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

¹⁵⁸ Утверждена распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р <Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019 - 2024 годах> // СЗ РФ. 2019. № 6. Ст. 542.

В то же время в рассматриваемой Концепции отмечается что «по сути, в настоящее время действует новая редакция Федерального закона о контрактной системе, сложившаяся в результате постоянных и не всегда последовательных изменений. При этом в контрактной системе сохраняются пробелы и внутренние противоречия правового регулирования».

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 1 декабря 2016 г. № 642¹⁵⁹, отмечается необходимость «перехода распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика», что предполагает *создание системы формирования и выполнения стратегически значимых проектов (курсив мой. – В.Б.)*, приемки научно-технических результатов и оценки результата их использования (пп. «б» п. 34).

Наиболее высоким уровнем государственного регулирования является стратегически продуманное экономическое программирование, суть которого состоит в комплексном использовании в глобальных целях всех существенных составляющих рыночной системы функционирования экономики¹⁶⁰.

Можно выделить различные виды программных документов, исходя из уровня их разработки и принятия, сферы действия и т.п. Так, например, к официальным политико-правовым актам программного характера относятся послания Президента России Федеральному Собранию о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства, а также бюджетные послания, касающиеся основных направлений бюджетной политики. В кризисных условиях помимо прочего принимаются программы антикризисных мер. Так, например, ранее в научной литературе программа антикризисных мер на 2009 год¹⁶¹ была оценена как правовой документ, который будучи направленным на реализацию Послания Президента России Федеральному Собранию, имел важное правовое значение и являлся обязательным для исполнения всеми

¹⁵⁹ Указ Президента России от 1 декабря 2016 г. № 642 // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

¹⁶⁰ Спиркин А.Г. Философия: Учебник. М.: Гардарики, 1999. С. 651.

¹⁶¹ Рос. газета. 2009. 20 марта.

государственными органами. Антикризисные меры, предусмотренные в программе, приобретают правовую форму, что нашло выражение в принятии достаточно большого количества нормативных актов различного уровня¹⁶².

Как известно, формирование и функционирование контрактной системы в современных условиях связывается с реализацией курса на импортозамещение. Так, говоря о роли контрактной системы, Председатель Правительства России Д.А. Медведев в свое время отметил, что «в условиях внешнего давления, в условиях санкций, жёстких ограничений на международных рынках капитала этот инструмент позволяет нам поддерживать и развивать экономику, реализовывать проекты, в том числе в сфере импортозамещения»¹⁶³. В этой связи в научной литературе была особо выделена тенденция в развитии законодательства о контрактной системе, связанная с защитой национальных интересов России¹⁶⁴. Реализация данного курса требует государственной поддержки такой категории субъектов предпринимательского права как отечественные товаропроизводители, в том числе в рамках контрактной системы в сфере закупок.

Актуальным для нашей страны является реализация курса на устойчивое развитие. Для мирового сообщества устойчивое развитие связывается с гармоничным и сбалансированным развитием трех процессов: экономического, социального и экологического. Только учитывая социальные и экологические факторы, можно добиться устойчивого развития экономики на длительную перспективу¹⁶⁵.

По мнению ученых, «эффективность механизма защиты экологических конституционных прав человека обуславливается не только установлением этих

¹⁶² Губин Е.П., Губин П.Е. Модернизация российской экономики и право / Право и бизнес в условиях экономического кризиса: опыт России и Германии / отв. ред. Е. П. Губин, Е. Б. Лаутс. М.: Юрист, 2010. С. 9.

¹⁶³ См.: материалы совещания в Правительстве России по вопросам совершенствования системы закупок 18 марта 2016 г. // URL: <http://government.ru> (дата обращения 18.04.2016).

¹⁶⁴ Вайпан В.А. Состояние и тенденции развития контрактной системы // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. С. 8, 9.

¹⁶⁵ Зелёная экономика и цели устойчивого развития для России: коллективная монография / под науч. ред. С. Н. Бобылёва, П. А. Кирюшина, О. В. Кудрявцевой. М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2019. С. 5.

прав в национальном законодательстве, но и тем, насколько успешно государство справляется со своими обязанностями по защите окружающей среды, регулированию эксплуатации объектов повышенной опасности, применению мер ответственности к юридическим и физическим лицам, нарушающим природоохранное законодательство»¹⁶⁶.

Указом Президента России от 1 апреля 1996 г. № 440 была утверждена Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию¹⁶⁷, предполагающая сбалансированное решение социально-экономических задач, проблем сохранения благоприятной окружающей среды, природно-ресурсного потенциала с целью удовлетворения потребностей как нынешнего, так и будущих поколений людей.

В юридической литературе отмечается, что данная Концепция «уже не отвечает требованиям времени, необходим новый документ, определяющий цели, задачи, сроки, источники финансирования мероприятий по устойчивому развитию»¹⁶⁸. Представляется, что в новом программном документе в том числе должна быть отражена непосредственная связь рассматриваемого института с контрактной системой в сфере закупок, которая может выступать в качестве одного из инструментов реализации курса на устойчивое развитие.

Нельзя не сказать также о роли контрактной системы в условиях чрезвычайных ситуаций¹⁶⁹. В качестве примера последних может рассматриваться эпидемия коронавирусной инфекции COVID-19.

¹⁶⁶ Липчанская М.А., Хижняк В.С. Международные стандарты конституционных экологических прав человека и их реализация в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2018. № 3. С. 80–85.

¹⁶⁷ СЗ РФ. 1996. № 15. Ст. 1572.

¹⁶⁸ См.: Губин Е. П. Устойчивое развитие рыночной экономики и предпринимательства: вопросы права // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 1. С. 36-46.

¹⁶⁹ Учеными выделено два аспекта влияния чрезвычайных ситуаций на функционирование гражданского оборота: 1) влияние на отношения отдельных участников гражданского оборота; 2) влияние на действия (-е) системы гражданского оборота в целом. В рамках первого аспекта влияние чрезвычайных ситуаций связано с отдельными юридическими фактами, в рамках второго – с тенденциями развития современной системы гражданского оборота и ее правового регулирования. См.: Виниченко Ю.В., Амосов С.М. Чрезвычайные ситуации: взгляд с позиции влияния на функционирование системы гражданского оборота // Материалы Всероссийской

В научной литературе при рассмотрении сущности социального государства поставлен вопрос о его пределах (объеме гарантированных социальных прав). При этом сделан вывод о необходимости закрепления минимальных финансовых норм – гарантий реализации конституционно-правовых положений российской Конституции о социальном государстве¹⁷⁰. Представляется, что решение данного вопроса также непосредственно связано с рассматриваемыми отношениями, поскольку часть социальных прав граждан реализуется непосредственно через контрактную систему, в связи с чем требуется установление соответствующего уровня финансирования отдельных видов закупок в рамках общих бюджетных расходов на данную систему.

Говоря о государственной социальной политике в сфере контрактной системы, необходимо отметить связь данной системы со сферой социального предпринимательства. Так, А.В. Барков отмечает, что особую актуальность в настоящее время в условиях социализации частного права приобретают научные исследования в сфере предпринимательского права, в частности, связанные с социальным предпринимательством. Данное социально-экономическое и правовое явление, получившее в последние годы новый импульс в России, является достаточно перспективным, но, к сожалению, малоизученным¹⁷¹. Предлагается модернизировать правовую модель рынка социальных услуг путем развития социального предпринимательства в Российской Федерации, используя в том числе опыт зарубежных стран¹⁷².

научно-практической конференции с международным участием «Право в условиях чрезвычайной ситуации: пределы и возможности». Иркутск, Иркутский государственный университет, 2020. С. 201-205.

¹⁷⁰ Липчанская М.А. Пределы осуществления социального государства: конституционно-правовые обоснования // Вестник Сургутского государственного университета. 2019. № 3. С. 36-41.

¹⁷¹ См.: Барков А.В. Классификация типичных недостатков, содержащихся в цивилистических исследованиях, и некоторые научно-методологические рекомендации по их устранению // Вестник Пермского университета. Сер.: Юридические науки. 2014. Вып. 4(26). С. 226-234.

¹⁷² См.: Барков А.В. Социальное предпринимательство в условиях формирования правовой модели рынка социальных услуг // Предпринимательское право. 2012. № 2. С. 28-32.

По мнению Я.С. Гришиной, под социальным предпринимательством в узком смысле понимается такая предпринимательская деятельность, которая направлена на интеграцию социального и экономического эффекта, достигающегося применением инновационных методов. При этом приоритет социального результата выше, чем результата экономического. В широком смысле под социальным предпринимательством предлагается понимать межсекторное взаимодействие государства, бизнеса, гражданского общества, обеспеченное системой частных и публичных правовых средств. Социальное предпринимательство нацелено на удовлетворение социально-имущественных потребностей с помощью социально-инновационных предпринимательских средств и рассматривается в качестве перспективной и оптимальной антикризисной модели, призванной обеспечить высокий уровень жизни и социальную защищенность российских граждан¹⁷³.

Понятие социального предпринимательства непосредственно связано с понятием имущественных потребностей, которые, по мнению Н.А. Баринова, представляют собой «объективно существующую необходимость (нужду) в потреблении материальных благ с целью обеспечения достойной жизни человека и его нормальной жизнедеятельности»¹⁷⁴.

Тематика социального предпринимательства непосредственно связана с вопросами, касающимися осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок. Так, Я.С. Гришина к категории «социально-имущественные потребности» относит такие дефиниции как «социально значимые продовольственные товары первой необходимости» (п. 5 ст. 8 Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»¹⁷⁵), «жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты» (п. 6 ст. 4 Федерального закона от 12 апреля

¹⁷³ Гришина Я.С. Концептуальная модель правового обеспечения российского социального предпринимательства: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. М., 2016. С. 15.

¹⁷⁴ См.: Баринов Н.А. Избранные труды. М.: Норма, 2012. С. 595.

¹⁷⁵ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»¹⁷⁶⁾¹⁷⁷. Как видно, перечисленные объекты принадлежат к категории товаров, реализуемых предпринимателями в рамках контрактной системы. К гражданско-правовым договорам в сфере социального предпринимательства Я.С. Гришина относит, в том числе и договоры поставки для государственных нужд¹⁷⁸.

В научной литературе по предпринимательскому праву в качестве органичной части социального предпринимательства рассматривается экологическое предпринимательство, под которым предлагается понимать экономическую деятельность, нацеленную «на обеспечение экологической безопасности, рациональное использование природных ресурсов, охрану окружающей среды, прибыль от которой реинвестируется в разрешение социально-экологических проблем»¹⁷⁹. В этих условиях актуальным представляется развитие института экологического предпринимательства и социального предпринимательства в целом как важного элемента правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок. Речь идет о заключении государственных и муниципальных контрактов (договоров поставки товаров для государственных и муниципальных нужд), предмет которых непосредственно связан с социальными либо экологическими аспектами.

Президент России В.В. Путин также обратил особое внимание на целесообразность дополнительных мер поддержки такой категории субъектов как социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СО НКО), связывая это с доступом таких организаций – исполнителей общественно-полезных

¹⁷⁶ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

¹⁷⁷ Гришина Я.С. Социально необходимые товары как объект правоотношения по удовлетворению социально-имущественной потребности // Бизнес и право в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 26-30.

¹⁷⁸ Там же. С. 20, 21.

¹⁷⁹ См., например: Барков А.В., Гришина Я.С. Методологические основы конструирования российской модели правового обеспечения экологического предпринимательства // Гражданское право. 2018. № 4. С. 3-7.

услуг к оказанию услуг в социальной сфере, финансируемых за счёт бюджета¹⁸⁰. Помимо СО НКО к объектам государственной поддержки в контрактной системе относятся, в частности субъекты малого предпринимательства.

Реализация государственной социально-экономической политики в сфере контрактной системы связана с правовой политикой. В соответствии с одним из определений под правовой политикой понимается *научно обоснованная, последовательная и системная деятельность* (курсив мой. – В.Б.) государственных и муниципальных органов по созданию эффективного механизма правового регулирования, цивилизованному использованию юридических средств в достижении таких целей, как наиболее полное обеспечение прав и свобод человека и гражданина, укрепление дисциплины, законности и правопорядка, формирование правовой государственности и высокого уровня правовой культуры и жизни общества и личности¹⁸¹.

Е.П. Губин отмечает, что в основе проведения реформ лежит государственная экономическая и правовая политика. При этом в отличие от экономической политики, находящей закрепление в ежегодных посланиях Президента России Федеральному Собранию и других документах, правовая политика в обобщенном виде не представлена и не закреплена. Есть лишь отдельные документы отраслевого характера, направленные на формирование образа правовой системы, которую мы должны и хотим построить. Правовая политика должна включать цели, задачи, способы, сроки, исполнителей, институты, призванные реализовывать соответствующие цели в сфере рыночной экономики¹⁸².

По мнению Е.П. Губина, задача состоит в том, чтобы сформировать целостную, единую правовую политику, в том числе в сфере взаимодействия государства и бизнеса, что не исключает разработки отдельных концепций,

¹⁸⁰ См.: материалы заседания Совета по развитию гражданского общества и правам человека 8 декабря 2016 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/53440> (дата обращения 30.12.2016).

¹⁸¹ URL: http://big_law.academic.ru/1039 (дата обращения 02.10.2015).

¹⁸² Губин Е.П. Государство и бизнес в условиях правовых реформ // URL: <http://отрасли-права.рф/-article/328> (дата обращения 20.12.2015).

правовых политик применительно к тем или иным отраслям права и секторам (сферам) экономики. Однако при отраслевом принципе формирования и реализации правовой политики отсутствует охват всего спектра отношений в том или ином сегменте экономики, общества. При этом правовая политика должна быть направлена на решение конкретных социальных и экономических проблем и одновременно иметь комплексный характер. В связи с этим возникает проблема совершенствования правовых основ рыночной экономики¹⁸³.

Вышесказанное имеет непосредственное отношение к рассматриваемым вопросам. Так, формирование отечественной контрактной системы в сфере закупок сопровождалось разработкой различных концепций¹⁸⁴. Речь, в частности, идет о концепции контрактной системы в сфере закупок как таковой. Следует отметить, что проектов такого рода концепции было несколько, однако ни один из проектов не был официально утвержден Правительством России, как это предполагалось изначально. Взамен концепции контрактной системы был разработан целый ряд проектов закона о данной системе.

Изначально будущему специальному законодательному акту о контрактной системе отводилась ключевая роль. Вместе с тем представляется неверным связывать формирование данной системы исключительно с одним законом, несмотря на его «базовый» характер. Как было отмечено ранее, контрактная система в сфере закупок выступает в качестве сложной многогранной категории комплексного, интегрированного характера, непосредственно связанной с экономикой, финансами, политикой, рассматривается одновременно в качестве государственного и договорного регулятора социально-экономической сферы, объединяющей интересы государства, бизнеса и общества в целом и отдельного гражданина. В то же время разрабатываемые проекты закона о контрактной системе существенно упрощали представления о ней.

¹⁸³ Там же.

¹⁸⁴ Концепция – фил. (от лат. *conceptio* – понимание, система) – определенный способ понимания, трактовки какого-либо предмета, явления, процесса, основная точка зрения на предмет или явление, руководящая идея для их систематического освещения. См.: Философский энциклопедический словарь. С. 278.

Проблемы концептуального характера, касающиеся формирования и функционирования контрактной системы в сфере закупок, включают, в частности, общие проблемы о соотношении частного и публичного права в регулировании отношений в сфере экономики, соотношении государственного и договорного регулирования, соотношении Гражданского кодекса РФ и специального закона о контрактной системе и т.д. Существующие проблемы также связаны с непосредственным участием государства и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, особыми источниками финансирования – денежными средствами бюджетов различного уровня и государственных внебюджетных фондов. Такого рода проблемы оказывают непосредственное влияние и на осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе.

В научной литературе различные концепции, стратегии оцениваются как долгосрочные программы правотворчества в современной России, ориентирующие законодателя на выбор такой системы юридических средств и методов реализации их основных положений, которая бы соответствующим образом сочетала в себе частноправовые и публично-правовые элементы, помогая максимально использовать регулятивный потенциал права. Речь идет о расширении сферы самостоятельности субъектов экономического оборота посредством предоставления большей вариативности их поведения и сокращения присутствия государства в тех сферах, где наиболее эффективным оказывается саморегулирование, а с другой – об усилении нормативно-правовой регламентации тех областей, в которых рынок не может обеспечить необходимого регулирования¹⁸⁵.

При выработке государственной правовой политики в сфере формирования и функционирования контрактной системы, в том числе в части осуществления в

¹⁸⁵ Хабриева Т.Я. Право и модернизация экономики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 1. С. 4,5; Кориунов Н.М. Правовая конвергенция в контексте модернизации социально-экономического развития России // Представительная власть – XXI век // 2010. № 7-8. С. 21, 22.

ней предпринимательской деятельности, необходимо учитывать отечественный исторический опыт развития отношений по поставкам товаров (выполнению работ, оказанию услуг) и их правового регулирования, а также международную и зарубежную практику в данной сфере. В частности, можно говорить о накопленном опыте применительно к следующим группам отношений и их правовому регулированию:

а) закупки по проектам международных финансовых организаций (Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития и др.);

б) общественные (публичные) закупки в развитых зарубежных странах, в том числе в части, касающейся контрактных систем. Так, учеными-экономистами изучался опыт США, связанный с созданной в данном государстве контрактной системой, которая в значительной мере послужила в качестве прообраза для формируемой отечественной контрактной системы¹⁸⁶;

в) закупки в соответствии с международными соглашениями о государственных закупках (в рамках ВТО, ЕврАзЭС и др.).

г) Типовые законы ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (1994 г. и 2011 г.);

д) казенные подряды и поставки в России до 1917 года и в период нэпа;

е) государственные закупки в России: в условиях перехода к рыночной системе хозяйствования, начиная с 90-х годов прошлого века до момента вступления в силу Закона о размещении заказов (до 31 декабря 2005 г.); в период действия Закона о размещении заказов (с 1 января 2006 г. по 31 декабря 2013 г.); в период действия Закона о контрактной системе (с 1 января 2014 г. по настоящее время).

В соответствии с предложениями к концепции формирования федеральной контрактной системы в Российской Федерации¹⁸⁷ цель федеральной контрактной

¹⁸⁶ См., например: *Долматова Е.В.* Федеральная контрактная система как механизм государственного хозяйствования // Вестник Мурманского государственного технического университета. 2006. № 4. С. 616-620; *Смирнов Р.О.* Федеральная контрактная система США: анализ механизма функционирования // Вестник СПбГУ. Сер. 5. 1998. № 12. С. 40-51; *Федорович В.А.* Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. М.: Наука, 2010 и др.

¹⁸⁷ Разработаны в 2009 году // URL: <http://economy.gov.ru> (дата обращения 18.12.2009).

системы заключается в реализации единого цикла формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов. Изначально формирование подобной системы в России связывалось с принятием базового специального закона, регулирующего экономические отношения в рассматриваемой сфере. Так, в конце 90-х годов прошлого века был разработан проект федерального закона «О закупках и поставках продукции для государственных нужд», регулирующего весь комплекс отношений по государственным заказам¹⁸⁸. Идея принятия единого закона в рассматриваемой сфере, специальный раздел которого будет содержать правила по размещению государственных заказов, поддерживалась в то время и в научной литературе¹⁸⁹.

В 2002 году концепция указанного законопроекта была пересмотрена, поскольку в соответствии с заключением по законопроекту Совета при Президенте России по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства будущий закон должен был регулировать лишь стадию размещения государственных заказов.

С начала 2006 года роль базового специального законодательного акта в рассматриваемой сфере играл 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 также – Закон о размещении заказов)¹⁹⁰. Следует отметить, что предметом данного законодательного акта являлось размещение заказов - определение потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с целью заключения с ними государственных и муниципальных контрактов. Данный Закон фактически развивал положения ст. 447-449 ГК РФ о заключении договоров на торгах, дополняя их нормами о запросе котировок, а также устанавливал правила заключения контрактов с единственным

¹⁸⁸ См.: проект федерального закона «О закупках и поставках продукции для государственных нужд» // Конкурсные торги. 2000. Сентябрь.

¹⁸⁹ См., например: *Андреева Л.В.* Совершенствование законодательства о конкурсном заключении государственных контрактов // Хозяйство и право. 2002. № 8. С. 44.

¹⁹⁰ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105. Данный Федеральный закон утратил силу с 1 января 2014 года.

поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Таким образом, Законом регулировались однородные отношения, касающиеся способов определения потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с целью заключения государственных (муниципальных) контрактов для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Первое время после принятия и вступления в силу данный законодательный акт оценивался исключительно позитивно¹⁹¹. В дальнейшем отношение к данному акту коренным образом изменилось, с чем нельзя в полной мере согласиться, поскольку многие «претензии» выходили за рамки предмета правового регулирования. Так, к недостаткам Закона о размещении заказов, в частности, были отнесены: ограниченность государственного контроля и отсутствие системы общественного контроля, невысокий уровень информационной открытости, отсутствие ключевых показателей эффективности, низкая мотивация заказчиков к достижению конечного результата закупки¹⁹².

Будучи Председателем Счетной палаты Российской Федерации, С.В. Степашин в 2008 году отметил, что «рассматриваемый Закон вызывает особую тревогу, поскольку из семи поставленных в Законе целей достигнута только одна – повышение прозрачности процедур размещения заказов. По отношению в целом ко всей системе государственных закупок этот Закон создает отрицательный синергетический эффект»¹⁹³.

Анализ показывает, что применительно к выделяемым недостаткам рассматриваемого акта фактически речь шла о необходимости усиления государственного регулирования, что, как представляется, можно было бы

¹⁹¹ Так, например, в научной литературе отмечалось, что данный Закон «имеет в некоторых вопросах даже более передовые позиции по отношению к законодательству развитых стран, став, таким образом, для них даже законодательным ориентиром по многим вопросам в сфере регулирования размещения государственного и муниципального заказа». См.: *Евраев М.Я., Писенко К.А.* Основные направления развития законодательства о размещении государственных и муниципальных заказов, а также законодательства об использовании ограниченных природных ресурсов в свете актуальных задач конкурентного реформирования отечественного законодательства и управления в сфере экономической деятельности // Финансовое право. 2006. № 8.

¹⁹² См.: Ежегодный доклад «О системе закупок в Российской Федерации». М.: НИУ ВШЭ, 2014.

¹⁹³ *Степашин С.В.* У борьбы с коррупцией нет деленок. Интервью Председателя Счетной палаты РФ С.В. Степашина // Рос. газета. 2008. 24 сент.

реализовать и за рамками Закона о размещении заказов – в отдельных нормативных актах. Так, отсутствие соответствующих норм непосредственно в Законе о размещении заказов не означало, что не должен был осуществляться государственный контроль (надзор) в данной сфере, либо не должны были применяться ключевые показатели эффективности закупок.

Своего рода итог в отношении почти пятилетнего периода действия Закона о размещении заказов подвел Президент России. Выступая с очередным Посланием Федеральному Собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 года¹⁹⁴, Д.А. Медведев упомянул указанный Закон. По его словам, применительно к данному нормативному акту ситуация «вышла за грань разумного», «заложенные в нем цели ... во многом остались декларациями». Президентом России был отмечен огромный уровень нецелевых расходов, включая прямое воровство и «откаты». Также было сказано о необходимости начала работы над новой редакцией закона – «более продуманной и более современной». В конечном итоге Закон о размещении был признан утратившим силу.

В этой связи в научной литературе было отмечено, что на примере рассматриваемого Закона наблюдается «типичная ситуация, характерная для Российской Федерации: законодательные органы стараются довольно быстро отменить «старые» законы и закрепить новые нормы, не принимая в расчет социальные, политические, экономические, организационные реалии, уровень правосознания и правовой культуры, правила юридической техники, системность изложения нормативного материала, сферы правового регулирования и т.д. При этом российский законодатель продолжает ориентироваться на идеи, а не на результат и способы его достижения, что становится одной из причин неэффективности действия правовой системы в целом»¹⁹⁵.

¹⁹⁴ Послание Президента России Д.А. Медведева Федеральному собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Парламентская газета. 2010. № 63.

¹⁹⁵ *Примаков Т.К.* Проблемы правового регулирования отношений по обеспечению государственных нужд в свете принятия нового законодательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2013. № 9. С. 39.

Реформирование законодательства о государственных закупках происходило с непосредственным участием ключевых в рассматриваемой сфере федеральных органов исполнительной власти - Минэкономразвития России¹⁹⁶ и ФАС России¹⁹⁷, которыми были разработаны соответствующие законопроекты. Позиции данных государственных органов по рассматриваемому вопросу принципиально отличались. Минэкономразвития России считало необходимым принять новый закон взамен Закона о размещении заказов. ФАС России предлагала сохранить Закон о размещении заказов, внося соответствующие правки в действующее законодательство. В итоге Правительством России была одобрена идея о принятии нового законодательного акта в рассматриваемой сфере.

С 1 января 2014 года вступил в силу 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 контрактной системе)¹⁹⁸.

Следует отметить, что для государственной правовой политики в рассматриваемой сфере в России характерна определенная непоследовательность, смена приоритетов. Кроме того, имеют место, как представляется, не всегда достаточно обоснованные отступления от международной и зарубежной практики правового регулирования рассматриваемых отношений.

Известно, что развитие отношений в сфере публичных закупок на международном уровне началось во второй половине XX века. Страны-партнеры Генерального договора о тарифах и торговле (ГАТТ) в 1979 году заключили Соглашение о государственных закупках, а в 1994 году соответствующее Соглашение заключено в рамках Всемирной торговой организации (далее –

¹⁹⁶ URL: <http://www.ecomomy.gov.ru> (дата обращения: 15.04.2013).

¹⁹⁷ См.: концепция проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием системы государственного и муниципального заказа» (новая редакция Федерального закона 94-ФЗ и иных законодательных актов) // URL: <http://www.fas.gov.ru> (дата обращения: 09.03.2013).

¹⁹⁸ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

ВТО)¹⁹⁹. 21 июля 2012 г. с ратификацией Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении ВТО²⁰⁰, наша страна вошла в состав данной международной организации. При этом до настоящего времени Россией не подписано Соглашение о государственных закупках, действующее в рамках ВТО.

Действующая отечественная контрактная система в сфере закупок не может не испытывать влияния извне. В том числе нельзя не учитывать, в какой мере национальная система соответствует общемировым подходам. Речь, в частности, идет о принципах и способах закупок, субъектном составе, защите прав и законных интересов участников закупок - предпринимателей и многих других вопросах, непосредственно связанных с осуществлением предпринимательской деятельности в данной системе.

Анализ развития отечественного законодательства свидетельствует о существенных смещениях вектора правового регулирования в рассматриваемой сфере. Так, на первоначальном этапе развития современного национального законодательства (в начале-середине 90-х годов прошлого века) оно в большей степени соответствовало подходам, выработанным в зарубежной и международной практике публичных закупок. В дальнейшем с принятием Закона о размещении заказов произошел определенный отход от базовых подходов, касающихся, например, выбора способов размещения заказов (разнообразия способов, их содержания и порядка реализации).

В Законе о контрактной системе изначально была предусмотрена система способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в целом соответствовавшая международной и зарубежной практике публичных закупок²⁰¹.

¹⁹⁹ Данное Соглашение вступило в силу с 1 января 1996 года. Оно также именуется как Соглашение по правительственным закупкам. См.: Обзор Text of the Agreement on Government Procurement // URL: <http://www.wto.org> (дата обращения 15.02.2013).

²⁰⁰ Протокол от 16 декабря 2011 г. «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 года» // СЗ РФ. 2012. № 37. Ст. 4986.

²⁰¹ Так, международный опыт правового регулирования публичных закупок существующей на рынке инновационной продукции, а также заказов на разработку инновационной продукции

Так, помимо прочего предусматривалась возможность проведения конкурса с ограниченным участием, элементом которого является предварительный квалификационный отбор в части соответствия требованиям о наличии необходимого для производства оборудования и т.п. Такой конкурс мог проводиться при закупке технически сложных товаров, а также товаров (работ) инновационного характера и т.п.

Двухэтапные конкурсы предусматривались при заключении государственных либо муниципальных контрактов на выполнение изыскательских, проектных работ, научных исследований, экспериментов, поставку высокотехнологичной продукции, а также при заключении энергосервисного контракта и т.п. При этом на первом этапе требовалось уточнить у участников закупок характеристики объекта закупки.

Также мог применяться запрос предложений, при котором в отличие от запроса котировок, предполагающем оценку заявки участника по единственному критерию – цене, оценка предложений производится по нескольким критериям.

С 1 января 2022 года указанные способы отбора не предусматриваются Законом о контрактной системе. Согласно ч. 2 ст. 24 Закона о контрактной системе к конкурентным способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) относятся: 1) конкурсы (открытый конкурс в электронной форме, закрытый конкурс, закрытый конкурс в электронной форме), аукционы (открытый аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, закрытый аукцион в электронной форме), запрос котировок в электронной форме (далее - электронный запрос котировок)²⁰².

Неоднозначные (непоследовательные) подходы к развитию отечественного законодательства в рассматриваемой сфере проявились также в отношении

свидетельствует, в частности, о применении таких способов закупок, как запрос предложений, двухэтапный (и многоэтапный) конкурс, конкурентные переговоры. См.: *Шувалов С.С.* Институциональные принципы государственных закупок инновационной продукции // Вестник Института экономики РАН. 2014. № 5. С. 60–69; *Смотрицкая И.И., Черных С.И.* Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // Инновации. 2017. № 4. С. 30-36.

²⁰² См.: ст. 5 Федерального закона от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5188.

возможности предъявления квалификационных требований к участникам закупок - предпринимателям, допуска иностранных участников на национальный рынок государственных и муниципальных закупок и т.д.

Можно констатировать, что серьезным упущением концептуального характера является упрощенное представление об отечественной контрактной системе, что в конечном результате находит отражение в действующем Законе о контрактной системе. Так, Д.А. Рубвальтер еще на этапе разработки и обсуждения проекта концепции рассматриваемой системы высказал мысль, что среди значительной части ученых, государственных служащих и депутатов «наличествует весьма поверхностное, можно сказать, суженное восприятие этой системы как чисто процедурного механизма, к тому же действующего в сфере размещения государственного заказа»²⁰³. Действительно, сфере размещения заказов изначально отводилась ключевая роль. Такой подход во многом сохраняется и в современных условиях. В то же время очевидно, что данная система не может замыкаться лишь на отборе предпринимателей и заключении с ними соответствующих контрактов. Отсутствие концепции формирования и развития отечественной контрактной системы, в том числе ее правового обеспечения негативно сказывается на функционировании данной системы в современных условиях²⁰⁴.

Ключевую роль в формировании облика отечественной контрактной системы играют федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на выработку государственной политики, а также осуществляющие нормативно-

²⁰³ Рубвальтер Д. О разработке федеральной контрактной системы Российской Федерации // Власть. 2010. № 4. С. 4-13.

²⁰⁴ Так, О.А. Беляева отмечает необходимость формирования концепции развития отечественного законодательства о закупках с обязательным юридическим прогнозированием хотя бы в краткосрочной перспективе. См.: Беляева О.А. Режим публичных закупок: пути правовой идентификации // Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции / под редакцией Н.Н. Ковалевой. Саратов, СГЮА, 2019. С. 153-155.

правовое регулирование в данной сфере деятельности²⁰⁵. Так, в соответствии с Положением о Минэкономразвития России²⁰⁶ данный государственный орган изначально осуществлял функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В структуре указанного Министерства с определенного момента был предусмотрен департамент развития контрактной системы, активно участвующий в разработке проектов нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере.

Согласно постановлению Правительства России от 14 апреля 2017 г. № 446²⁰⁷ функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд были переданы от Минэкономразвития России Минфину России. Осуществление данных функций возложено непосредственно на департамент бюджетной политики в сфере контрактной системы Минфина России. Практика показывает, что позиции Минфина России в отношении контрактной системы формируются во многом с учетом определяющего влияния норм бюджетного законодательства на отношения в рамках контрактной системы.

Особая роль в рассматриваемой сфере отношений принадлежит также ФАС России. Данная Служба принимает активное участие в выработке государственной политики, касающейся формирования и дальнейшего развития отечественной контрактной системы, в том числе в разработке законопроектов. При этом необходимо учитывать, что ФАС России как государственный орган, уполномоченный на осуществление контроля в контрактной системе, является

²⁰⁵ См.: Указ Президента России от 9 марта 2004 г. № 314 (с изм.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945; Указ Президента России от 21 мая 2012 г. № 636 (с изм.) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // 2012. № 22. Ст. 2754.

²⁰⁶ Утверждено постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2867.

²⁰⁷ Постановление Правительства России от 14 апреля 2017 г. № 446 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2569.

одновременно антимонопольным органом, деятельность которого осуществляется прежде всего с позиции защиты конкуренции (а также противодействия коррупции в части недопущения сговоров в ходе закупок), на что обращено внимание в научной литературе²⁰⁸.

В научной литературе высказываются предложения об оптимизации системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, деятельность которых непосредственно касается рассматриваемой сферы. Так, И.В. Панова предлагает создать Федеральную контрактную службу Российской Федерации со следующими функциями: нормотворческими, правоприменительными, контрольно-надзорными, по управлению государственным имуществом, по оказанию государственных услуг. Помимо прочего в Положении о Федеральной контрактной службе данный автор предлагает закрепить принципы взаимодействия этой Службы с антимонопольными органами в случае нарушения антимонопольного законодательства²⁰⁹. Следует отметить, что на первоначальном этапе разработки концепции формирования контрактной системы затрагивался вопрос о создании специального федерального органа исполнительной власти, «курирующего госзаказ». В дальнейшем от подобной идеи отказались²¹⁰. Представляется, что с учетом многоплановости и сложности задач, решаемых в рамках контрактной системы, государственная правовая политика в рассматриваемой сфере должна формироваться и реализовываться с участием различных государственных органов.

Е.П. Губин обращает особое внимание на важнейшую роль юридической науки в вопросах формирования и реализации правовой политики, отмечая при этом, что «передача этих вопросов в сфере законотворчества исключительно на откуп практике, прежде всего судебной, - неверный подход, поскольку только наука имеет предназначение, задачу и возможность видеть перспективу развития,

²⁰⁸ *Латина Е.Б.* Государственная поддержка конкурентной среды в аспекте эффективности государственных закупок // Юрист. 2014. № 5. С. 18-22.

²⁰⁹ *Панова И.В.* Законодательство о государственных закупках: история вопроса и актуальные проблемы правоприменения // Государство и право. 2015. № 4. С. 11, 12.

²¹⁰ Честным быть выгодно // Российская газета. 2012. 2 авг.

устанавливать взаимосвязи, решая конкретные задачи. Да, выявление недостатков - дело практики, но законотворчество в широком смысле этого слова - прерогатива законодателя, основанная на научном анализе»²¹¹. Особую роль юридической науки, необходимость совершенствования частноправовой доктрины отмечает и О.В. Зайцев²¹².

Говоря о роли ученых в рассматриваемой сфере, следует говорить о тесном взаимодействии представителей различных наук. Например, ученые-экономисты при анализе проблем, касающихся отечественной контрактной системы, в частности, обращают внимание на недооценку роли научных взглядов в области контрактной экономики. Так, О.В. Анчишкина отмечает, что проблемы контрактной экономики, поднимающиеся в работах О. Уильямсона, Дж. Бьюкенена, Г. Таллока, Г. Бреннана, до недавнего времени оставались на периферии внимания экономической теории. Преимущественное внимание исследователей было направлено на изучение особенностей размещения государственного заказа и влияния процедур торгов на цену контракта, уровень конкуренции, качество обеспечения государственных нужд и на другие экономические и социальные параметры. По мнению данного автора, представляется актуальным, опираясь на указанные работы и в целях развития основ экономического анализа сферы государственных закупок, начать исследование её закономерностей с позиций теории контракта. Формирование большей ясности в необходимых и существенных контрактных взаимосвязях, в

²¹¹ Губин Е.П. Государство и бизнес в условиях правовых реформ // URL: <http://отрасли-права.рф/article/328> (дата обращения 20.12.2015).

²¹² См.: Зайцев О.В. Отсутствие системности правового регулирования отношений в сфере частного права: содержание и пути решения проблемы // *Общественные науки*. 2017. № 5. С. 443-449; Зайцев О.В. Современные проблемы доктрины гражданского права: монография. М.: СТАТУТ, 2017. 88 с.; Зайцев О.В. Проблема размытости доктрины частного права как фактор, препятствующий эффективному реформированию гражданского законодательства // *Общественные науки*. 2017. № 6. С. 500-506; Зайцев О.В. Правовая политика в сфере частного права // *Бизнес. Образование. Право*. 2018. № 1. С. 180-184.

определении этапов и форм процесса контрактования позволит определить действенные рычаги и механизмы регулирования сферы закупок²¹³.

Проблемы выработки государственной экономической, социальной и правовой политики, в том числе в рассматриваемой сфере отношений, связаны с общими вопросами, касающимися качества принимаемых законов, порядка разработки законопроектов и принятия законов. Отвечая на вопрос о механизме создания законодательного текста, В.Ф. Яковлев отметил, что «экономисты и юристы должны работать в совокупности. Первый этап работы – научно-экономический анализ, выработка предложений, подготовка программ, подготовка предложений для законодателя. А потом юридическое оформление этого должно проводиться юристами»²¹⁴. В.Ф. Яковлев особо подчеркнул необходимость того, «чтобы законодательные акты, особенно кодексы, готовились организованным сообществом юристов высочайшей квалификации»²¹⁵.

Особое значение имеет экспертное обеспечение на стадиях разработки законопроектов, принятия законов и их применения на практике. Не вызывает сомнений, что применительно к рассматриваемой сфере отношений как сложнейшей комплексной сфере правового регулирования в такого рода деятельности в обязательном порядке должны участвовать представители юридической науки. Пока же специальное законодательство о контрактной системе не отличается должным уровнем проработки, о чем свидетельствуют многочисленные изменения, ежегодно вносимые в Закон о контрактной системе²¹⁶. Нестабильность правового регулирования помимо прочего усложняет осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе. О.А.

²¹³ Анчишкина О.В. Сфера государственных закупок как объект экономического анализа // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2011. № 1. С. 73.

²¹⁴ См.: Яковлев В.Ф. Защита Гражданского кодекса от бессистемных необоснованных изменений - чрезвычайно важная задача / ответы на вопросы издателя журнала «Закон» А. Белоусова // Закон. 2011. № 12. С. 36-44.

²¹⁵ Там же.

²¹⁶ В качестве примера можно привести блок существенных изменений в Закон о контрактной системе, внесенных Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5188. Данные изменения вступили в силу с 1 января 2022 года.

Беляева, говоря о теоретико-правовых основах публичных закупок в современном российском правовом порядке, отмечает, что «лучшей оптимизацией для контрактной системы станет мораторий на внесение изменений в законодательство продолжительностью хотя бы один бюджетный год»²¹⁷.

Таким образом, контрактная система в сфере закупок выступает в качестве одного из инструментов реализации государственной экономической и социальной политики. В этой связи законодательство о контрактной системе должно развиваться с учетом положений программных документов различного уровня.

§ 2. Методы, средства и формы государственного регулирования экономических отношений в контрактной системе

Реализация государственной экономической политики осуществляется путем государственного регулирования экономики, под которым понимается комплекс мер законодательного, исполнительного, контрольного характера (с использованием специальных средств, форм и методов), осуществляемых государственными органами, в общественно-значимых целях, включая обеспечение безопасности, справедливости. Речь при этом идет как об улучшении функционирования рынка, так и о защите интересов населения²¹⁸, обеспечении рационального хозяйствования, направленного на максимальное достижение общественных потребностей при минимальных затратах²¹⁹. К направлениям (сферам) государственного регулирования экономики, а также

²¹⁷ Современные проблемы развития предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом: монография / Н.Ю. Андреев, Л.Л. Арзуманова, В.С. Белых [и др.]; под общей ред. В.А. Вайпана, М.А. Егоровой. М.: Юстицинформ, 2021. С. 296.

²¹⁸ См.: Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юрист, 2005. С. 72,73; Закупень Т.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: правовые аспекты реализации // Материалы III международного научного конгресса «Предпринимательство и бизнес в условиях экономической нестабильности». М.: Научный консультант, 2015. С. 234-237; Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 8; Спиркин А. Г. Философия: Учебник. М.: Гардарики, 1999. С. 651 и др.

²¹⁹ Шишкин С.Н. О целях государственного регулирования экономики // Бизнес, менеджмент и право. 2011. № 1 / URL: <http://www.bmpravo.ru/arhiv.php?lang=ru> (дата обращения 12.10.2013).

предпринимательской деятельности, в первую очередь, относят соответствующие отрасли и подотрасли национального хозяйства России²²⁰.

Потребность государственного регулирования экономики в современных условиях обусловлена, в частности, необходимостью установления макроэкономических пропорций в экономике и развития инновационной экономики, предполагающей наличие инвестиционной составляющей. Кроме того, это связано с кризисными явлениями в мировой и российской экономике, а также введением санкционного режима в отношении России; наличием социальных обязательств у государства; требованиями территориального выравнивания развития России; необходимостью реакции на политические и военные угрозы в отношении России²²¹. Как видно, большая часть перечисленных факторов имеет непосредственное отношение к контрактной системе в сфере закупок, что обуславливает формирование представлений о данной категории как важнейшем государственном регуляторе экономики.

К предмету государственного регулирования экономики в научной литературе относят общественные отношения, связанные с государственным планированием, управлением и контролем²²². В широком смысле государственное регулирование включает: прогнозирование, планирование, финансирование, бюджетирование, налогообложение, кредитование, администрирование, учет, контроль. При этом в условиях рыночной экономики упор делается на бюджетирование, налогообложение, кредитование, государственные закупки, законодательные ограничения²²³.

На особую роль государственных закупок в области государственного регулирования экономики в рыночных условиях обращается внимание в научной

²²⁰ Подробнее см.: *Шишкин С.Н.* Государственное регулирование экономики: предпринимательно-правовой аспект. М., 2007. С. 21-23.

²²¹ *Губин Е.П.* Государство и бизнес в условиях правовых реформ // URL: <http://отрасли-права.рф/article/328> (дата обращения 20.12.2015).

²²² *Дойников И.В.* Теоретические проблемы разработки концепции хозяйственного (предпринимательского) законодательства // *Образование и право*. 2010. № 8. С. 74.

²²³ *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2002. С. 76.

литературе²²⁴. В этой связи уместно упомянуть также опыт Федеральной контрактной системы США (далее – ФКС США), рассматриваемой изначально в качестве некоего образца при формировании отечественной контрактной системы (о чем свидетельствует, в частности, заимствованная российским законодателем терминология).

В экономической литературе, посвященной ФКС США, отмечается, что данная система вместе с Федеральным бюджетом, Федеральной резервной системой, Федеральной налоговой системой и государственной собственностью являются мощной базой, на которой строится широко разветвленный механизм государственного регулирования экономики. При этом социально-экономическая функция ФКС США заключается в том, что она служит инструментом концентрации производства и централизации капитала в руках тех групп частного сектора, которые выполняют большую часть правительственных программ и чья основная доля производства в той или иной мере обращена на государственный рынок. Данная система одновременно является и главным инструментом хозяйственной интеграции американского государства и частного капитала в единое целое. Через ФКС США перераспределяется в национальное хозяйство основная масса финансовых и экономических ресурсов американского государства для осуществления его краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных хозяйственных программ, связанных с экономическими, политическими, социальными и военно-стратегическими целями американского капитализма²²⁵.

С.С. Занковский предлагает выделять 3 уровня (режима) государственного регулирования экономики: максимальный, средний и минимальный.

²²⁴ См., например: *Кичик К.В.* Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики: правовые вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2011. 31 с.; *Петров Д.А.* Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // *Конкурентное право*. 2013. № 3. С. 2-5.

²²⁵ *Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П.* США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования / Институт США и Канады РАН. М.: Наука, 2002. С. 84, 85; 94, 95; 318, 319.

Максимальный уровень предполагает использование всех или большинства средств государственного регулирования²²⁶.

Контрактной системе в сфере закупок соответствует максимальный уровень государственного регулирования экономических отношений, в том числе предпринимательской деятельности, что обусловлено рядом обстоятельств.

Так, государственное регулирование связано с тем, что контрактная система позволяет обеспечивать реализацию функций государства²²⁷. Для государственного регулирования экономики характерен функциональный подход, поскольку речь идет о деятельности органов государства, направленной на реализацию государственной экономической политики²²⁸. Деятельную сторону государства в наибольшей степени характеризуют общесоциальные функции, к которым относятся обеспечение национальной безопасности, ликвидация последствий стихийных бедствий и экологических катастроф, реализация социальных программ поддержки здравоохранения, социального обеспечения нетрудоспособных, защита прав и свобод граждан и многое другое²²⁹. С позиции финансового права выделяется функция расходования государством денежных средств²³⁰, в значительной мере реализуемая через контрактную систему в сфере закупок.

²²⁶ Занковский С.С. Предпринимательское (хозяйственное) право в XXI веке: преемственность и развитие // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Экологическое и природоресурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право. М.: Изд-во ИГиП РАН, 2001. С. 226.

²²⁷ Функция – филос. (от лат. function - совершение, исполнение) – отношение двух (группы объектов), в котором изменению одного из них сопутствует изменение другого. При этом взаимосвязь отдельных частей в рамках некоторого целого определяется как функционирование. См.: Философский энциклопедический словарь. С. 751.

Под функциями государства в теории государства и права понимаются рассматриваемые в комплексе предмет, содержание деятельности государства и обеспечивающие ее средства и способы. См.: Теория государства и права: Часть I. Теория государства / Под общ. ред. А.Б. Венгерова. М.: Юристъ, 1996. С. 143.

²²⁸ Дойников И.В. Теоретические проблемы разработки концепции хозяйственного (предпринимательского) законодательства // Образование и право. 2010. № 8. С. 73.

²²⁹ Теория государства и права: Часть I. Теория государства / Под общ. ред. А.Б. Венгерова. М.: Юристъ, 1996. С. 148.

²³⁰ Ровинский Е.А. Основные вопросы теории советского финансового права: монография. 2-е изд., стер. М.: Норма, 2017.

Л.И. Шевченко подчеркивает, что возрастание роли государства нельзя рассматривать как простое увеличение количества его функций, что может лишь стимулировать рост государственных расходов. В условиях отсутствия полноценного механизма самоорганизации на первое место выдвигается проблема усложнения его функций, повышения требований к эффективности государственного воздействия, степени соответствия его потребностям общества²³¹.

Контрактная система в сфере закупок тесно связана не только с выполнением государством его функций, но и с оказанием государственных (муниципальных) услуг²³². В этой связи учеными, в частности, предлагается более четко разграничить понятия «государственная функция», «государственная услуга», «функция по контролю и надзору» в нормативных правовых актах, из перечня государственных услуг исключить контрольно-надзорные функции органов исполнительной власти²³³.

В научной литературе выделяют следующие признаки публичных услуг, которые: 1) обеспечивают деятельность общезначимой направленности; 2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими; 3) осуществляются по общему правилу органами государственной и муниципальной власти; 4) основаны и на публичной, и на частной собственности²³⁴. Следует отметить, что расширение предмета контрактной системы в сфере закупок в перспективе связывается помимо прочего со сферой оказания государственных и муниципальных услуг.

²³¹ Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2002. С. 40.

²³² По тематике оказания государственных (муниципальных) услуг см., например: Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография / С.А. Васильев, Е.Ю. Грачева, Е.Н. Дорошенко и др.; отв. ред. В.И. Фадеев. М.: Норма, 2016. 208 с.

²³³ См.: Кононов Р. Правовое регулирование порядка предоставления государственных и муниципальных услуг // Административное право. 2013. № 4. С. 99-103; Игнатова М.С. О содержании понятий «государственная услуга» и «государственная функция» в деятельности органов исполнительной власти // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2014. Т. 14. № 4. С. 98-102.

²³⁴ Талатина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. 2002. № 6. С. 3-9.

Государственное регулирование связано с непосредственным участием в рассматриваемых отношениях публично-правовых образований, являющихся контрагентами лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Э.С. Гудков отмечает необходимость использования публично-правовых элементов при регулировании, обязательственных отношений с участием публичных образований²³⁵.

Как уже ранее отмечалось, реализация компетенции государственных органов и органов местного самоуправления, выступающих в качестве государственных либо муниципальных заказчиков от имени публично-правовых образований (ст. 125 ГК РФ), осуществляется в административно-правовой плоскости. В этой связи следует обратить внимание на то, что изначально формирование контрактной системы непосредственно связывалось с разработкой административных регламентов исполнения государственной функции²³⁶. Под административным регламентом в контрактных отношениях предлагалось понимать нормативный правовой акт, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур и административных действий органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие органа исполнительной власти с иными органами государственной власти и местного самоуправления, с учреждениями и организациями при исполнении государственной функции.

Хотя административные регламенты для сферы контрактной системы разработаны не были, идею административной регламентации попытались

²³⁵ Гудков Э.С. Элементы публично-правового регулирования в гражданском праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2005. С. 8, 9.

²³⁶ Так, в соответствии с Планом разработки проектов нормативных правовых актов Правительства России и ведомственных актов по вопросам планирования и исполнения государственного заказа (утвержден Председателем Правительства России 12 января 2011 г.) предполагалась разработка проектов: нормативного правового акта, устанавливающего общие требования к регламентам федеральных органов исполнительной власти (федеральных заказчиков, федеральных бюджетных учреждений) по осуществлению закупок (п. 14 Плана); ведомственных актов - регламентов федеральных органов исполнительной власти по осуществлению закупок (п. 14.1 Плана).

максимально воплотить непосредственно в Законе о контрактной системе, о чем свидетельствует, например, детальная регламентация конкурентных процедур отбора потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей и др.).

Необходимость государственного регулирования в рассматриваемой сфере обусловлена особенностями целевого назначения закупок – обеспечением государственных и муниципальных нужд. С.Ю. Филиппова в этой связи отмечает, что характер задач, разрешаемых с помощью системы государственных и муниципальных закупок, приводил исследователей к выводу о том, что эта сфера требует серьезного императивного вмешательства государства и относится к сфере публично-правового регулирования²³⁷.

В научной литературе также обращается внимание на факт усиления административно-правовой составляющей Закона о контрактной системе по сравнению с ранее действовавшим Законом о размещении заказов²³⁸. С точки зрения отдельных ученых-административистов, расширение публично-правового императивного регулирования в рамках контрактной системы привело к тому, что данная система «лишь формально относится к гражданскому праву»²³⁹. С данной позицией, фактически отрицающей комплексный характер регулирования экономических отношений в рамках контрактной системы, в том числе предпринимательской деятельности, включающего помимо публично-правовой составляющей частноправовое регулирование, нельзя согласиться.

Закон о контрактной системе, начиная с цели и задач правового регулирования, определения понятия контрактной системы в сфере закупок, действительно может быть characterized как административно-правовой акт. Его предметом являются отношения в области государственного и муниципального

²³⁷ Филиппова С.Ю. Исключение естественных конфликтов и сотрудничества: дефекты формирования правовой связи при заключении договора в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд // Аукционный вестник. 2013. 7 июня.

²³⁸ Чуряев А.В. Итоги реализации Закона о контрактной системе в 2014 году // Право и экономика. 2014 № 12. С. 3-11.

²³⁹ Перишина И. В. Актуальные проблемы совершенствования законодательства в сфере контрактной системы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1. С. 313-315.

управления, государственного регулирования с характерными способами и средствами правового воздействия. В то же время можно ли исключительно на основе анализа норм данного акта делать вывод о сугубо административно-правовой природе контрактной системы, относя при этом государственный либо муниципальный контракт к категории административного договора? Думается, что нет.

Несмотря на то, что Закон о контрактной системе выступает в настоящее время в качестве базового законодательного акта, он не должен рассматриваться в качестве единственного источника правового регулирования. Например, Свод законодательных актов государственного регулирования, выступающий в роли нормативной основы Федеральной контрактной системы США, на начало нынешнего века насчитывал 4320 законов и поправок к ним, принятых за последние 50 - 70 лет²⁴⁰. В отечественном законодательстве о контрактной системе нормативных актов гораздо меньше. Особую роль при этом играют нормы Гражданского кодекса РФ, свидетельствующие в том числе о частноправовой природе государственных и муниципальных контрактов. Не следует забывать и о норме самого Закона о контрактной системе в сфере закупок, в п. 8 ч. 1 ст. 3 которого государственный и муниципальный контракты определяются как гражданско-правовые договоры.

Если предметом правового регулирования являются лишь отношения в области государственного и муниципального управления, государственного регулирования, корректнее отразить это в самом названии нормативного акта. В качестве примера можно привести Федеральный закон от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»²⁴¹. Закон о контрактной системе с точки зрения предмета его регулирования носит комплексный характер и не может рассматриваться

²⁴⁰ Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования / Институт США и Канады РАН. М.: Наука, 2002. С. 83.

²⁴¹ СЗ РФ. 2010. № 1. Ст. 2.

исключительно как акт, регулирующий лишь отношения в плоскости государственного и муниципального управления.

Государственное регулирование в контрактной системе связано с особенностями источников финансирования закупок – бюджетными средствами²⁴². Бюджетное регулирование предусмотрено в том числе Законом о контрактной системе. Согласно ч. 1 ст. 2 указанного акта законодательство о контрактной системе основывается на положениях Бюджетного кодекса РФ (далее также – БК РФ).

В юридической литературе отмечается возможность применения публичного права для регулирования имущественных отношений частного характера, например, бюджетного права к имущественным отношениям с участием бюджетных учреждений²⁴³. Также обращается внимание на то, что по сравнению с ранее действовавшим Законом о размещении заказов бюджетно-правовая составляющая в регулировании рассматриваемых отношений значительно усилена²⁴⁴.

Управление в сфере общественных финансов рассматривается как составная часть государственного управления, которое связано с сущностью государства, его задачами и функциями. Так, А.Д. Селюков констатирует, что в процессе своего развития государство постепенно увеличивает долю централизуемых денежных средств, которые оно не только аккумулирует у себя, но и по мере своего развития все больше возвращает их обществу в качестве материальной основы обеспечения своих функций²⁴⁵. По мнению данного автора, на современном этапе в вопросах влияния государства на развитие экономики определяющую роль играют финансово-правовые механизмы в системе государственного управления²⁴⁶.

²⁴² Яковлев В.Ф., Талатина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 12, 13.

²⁴³ Правовое обеспечение промышленности / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М. 2010. С. 15-16.

²⁴⁴ Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 11.

²⁴⁵ Селюков А.Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 2-5.

²⁴⁶ Селюков А. Д. Указ. соч. С. 2.

Вопросы, касающиеся сферы государственных и муниципальных закупок, традиционно освещаются в научной литературе по финансовому и бюджетному праву²⁴⁷. В настоящее время ученые в сфере финансового права выделяют в структуре данной отрасли институт контрактной системы в сфере закупок²⁴⁸.

Финансовое право, в том числе регулирует отношения собственности на имущество в виде денежных средств, составляющих казну соответствующего уровня. Частноправовыми нормами закрепляется право государственной и муниципальной собственности на соответствующие денежные ресурсы казны, а непосредственное регулирование владения, пользования и распоряжения государственной казной осуществляется в соответствии с нормами публично-финансового права²⁴⁹, что свидетельствует о связи частноправового и публично-правового регулирования данных отношений. Кроме того, государственные и муниципальные заказчики, выступающие в контрактных отношениях от имени публично-правовых образований как участников отношений, регулируемых гражданским законодательством (ст. 125 ГК РФ), одновременно являются получателями бюджетных средств, имеющими право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета (ст. 6 БК РФ).

В финансово-правовой научной литературе отмечается особое значение бюджетного права для регулирования отношений в контрактной системе в сфере закупок. Так, Н.А. Саттарова обращает внимание на то, что финансирование

²⁴⁷ См., например: *Маркелов К.Б.* Финансово-правовые аспекты государственных и муниципальных закупок // *Финансовое право*. 2010. № 9. С. 2-4. Данный автор, в частности рассматривает понятия государственных нужд, государственного заказа, что представляется оправданным в связи с экономическим (финансовым) содержанием данных категорий.

См. также: *Запольский С.В.* Дискуссионные вопросы теории финансового права. М., 2008. С. 38, 39; *Звонова Е.А.* Финансирование государственных закупок. М.: Инфра-М, 2009. 517 с.

По вопросу финансового обеспечения государственных закупок в зарубежных странах см., например: *Кикавец В.В.* Публичные закупки в практике зарубежных стран: монография. М.: Проспект, 2022. 176 с.

²⁴⁸ См.: *Малыхина Е.А.* Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Саратов, 2015. С. 13.

²⁴⁹ *Карасева М.В.* Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристь, 2005. С. 12.

государственных нужд, государственных закупок осуществляется за счет бюджетных средств, что в свою очередь «запускает» механизм правового регулирования финансового контроля, внешнего аудита, финансового мониторинга и применения мер государственного принуждения²⁵⁰. По мнению данного автора, институт государственных и муниципальных закупок является наглядным примером проявления межотраслевых связей бюджетного права²⁵¹. Э.Д. Соколова также отмечала необходимость исследования вопроса о взаимоотношении частного права со структурными подразделениями публичного - финансового права, в т.ч. бюджетным правом²⁵². С позиции ученых в области финансового, бюджетного права одним из наиболее актуальных является вопрос об эффективности государственных и муниципальных закупок²⁵³.

Государственное регулирование в рамках контрактной системы обусловлено также формированием единой информационной системы в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru>) как элемента контрактной системы, обеспечивающей помимо прочего проведение на электронных площадках закупок, заключение контрактов в электронной форме и т.д., в связи с чем получает развитие соответствующий институт информационного права как права публичного.

²⁵⁰ *Саттарова Н.А.* Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // LEX RUSSICA. 2015. № 8. С. 101, 102.

²⁵¹ *Саттарова Н.А.* Современные аспекты межотраслевых связей финансового права // Финансовое право. 2012. № 5. С. 11-14.

²⁵² *Соколова Э.Д.* Применение норм публичного (финансового) права и норм частного (гражданского) права в регулировании финансовой сферы // Финансовое право. 2015. № 3. С. 9-11.

²⁵³ По данному вопросу см.: *Бойко Н.Н.* К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2014. № 1. С. 7; *Болтинова О.В.* К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 3. С. 342-350; *Вершило Т.А.* Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. 2013. № 5. С. 21-27; *Вершило Т.А.* К вопросу о правовых проблемах эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 12. С. 21-24; *Голубев А.В.* Юридическое выражение результативности и эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. 2013. № 2. С. 22-27; *Поветкина Н.А.* Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. 2015. № 3. С. 19; *Подъяблонская Л.М.* Проблемы повышения эффективности гос.расходов в России: монография. М.: Юнити-Дана, 2011. 111 с.; *Пономарева К.А.* Неэффективное использование бюджетных средств по законодательству России и Германии // Юрист. 2013. № 13. С. 43-46.

Известно, что особое значение государственное регулирование экономики приобретает в условиях экономического кризиса. Одновременно считается, что государственное регулирование в кризисные периоды, как и в обычных экономических условиях, не должно заменять рыночного механизма²⁵⁴.

В научной литературе сформулировано несколько уроков мирового финансово-экономического кризиса 2008 года, касающихся роли государственного регулирования экономики. Так, в частности, обращается внимание на то, что нормальное функционирование современной рыночной экономики невозможно без активного государственного регулирования, которое должно осуществляться не только в период кризисов, а носить постоянный характер с целью максимально возможного предотвращения негативных явлений в экономике. В качестве одной из основных форм государственного регулирования в кризисные периоды рассматривается государственная поддержка отдельных категорий субъектов рыночных отношений²⁵⁵. Для многих участников рынка поддержка государства может дать возможность пережить тяжелые времена рыночных перемен и стабилизировать имущественный оборот в Российской Федерации²⁵⁶.

Следует отметить, что изначально контрактной системе отводилась роль антикризисного инструмента. В рассматриваемых условиях через сферу государственных закупок возможно оказание поддержки реальному сектору экономики, отечественным товаропроизводителям, в том числе малому и среднему бизнесу и другим категориям хозяйствующих субъектов²⁵⁷. Меры, касающиеся государственной поддержки отдельных категорий участников закупок, нашли

²⁵⁴ *Спиркин А.Г.* Философия: Учебник. М.: Гардарики, 1999. С. 652, 653.

²⁵⁵ *Шишкин С.Н.* Государственное регулирование экономики: некоторые уроки глобального финансово-экономического кризиса // Бизнес, менеджмент и право. 2009. № 2 / <http://www.bmpravo.ru/arhivNum.php?lang=ru&number=2&year=2009> (дата обращения 05.03.2014).

²⁵⁶ Публично-правовые образования в частном праве: постатейный комментарий главы 5 Гражданского кодекса Российской Федерации / *П.В. Крашенинников, О.А. Рузакова*; ред. *П.В. Крашенинников*. М.: Статут, 2010. С. 5.

²⁵⁷ О госзакупках в кризисных условиях см.: *Белов В.Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 7, 32-38; *Куриц Н.А.* Об особенностях государственных и муниципальных закупок в условиях экономического кризиса // Право и экономика. 2015. № 1. С. 11-15.

непосредственное отражение, например, в плане первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году²⁵⁸ и плане обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности города Москвы в 2015 году²⁵⁹.

Особая роль в контрактной системе в сфере закупок отводится функции управления²⁶⁰. Управление с экономической точки зрения определяется как сознательное, целенаправленное воздействие со стороны субъектов, органов на людей, и экономические объекты, осуществляемое с целью направить их действия и получить желаемые результаты²⁶¹.

Управленческие отношения в свою очередь связаны с понятием организации²⁶². Под организационной структурой в экономике понимается разделение какого-либо экономического объекта на отдельные элементы (звенья) с целью упорядочения управления, налаживания взаимодействия звеньев, установления подчиненности и соподчиненности, ответственности²⁶³.

²⁵⁸ Утвержден распоряжением Правительства РФ от 27 января 2015 г. № 98-р // СЗ РФ. 2015. № 5. Ст. 866.

²⁵⁹ Утвержден постановлением Правительства Москвы от 10 февраля 2015 г. № 40-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2015. № 9.

²⁶⁰ О функции управления как категории философии см.: Философия управления: проблемы и стратегии. М.: ИФ РАН, 2010. 352 с.

Под управлением как категорией философии понимается функция организованных систем различной природы (в том числе социальных), обеспечивающая помимо прочего цели деятельности системы. Управление включает подготовку и принятие решений, организацию их выполнения, а также контроль и подведение результатов. При этом возрастание возможностей управления непосредственно зависит, в том числе от уровня знаний и профессиональной подготовки руководителей и специалистов. См.: Философский энциклопедический словарь. С. 704-706.

²⁶¹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2002. С. 408.

²⁶² Организация (франц. *organization*, от позднелат. *organizo* – сообщаю, стройный вид, устраиваю) может рассматриваться как 1) внутренняя упорядоченность, согласованность взаимодействия более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленная его строением; 2) совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого; 3) объединение людей, совместно реализующих некоторую программу или цель и действующих на основе определенных процедур и правил. См.: Философский энциклопедический словарь. С. 463.

²⁶³ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. С. 380.

В научной литературе обращается внимание на то, что управление как общефилософское понятие выходит за пределы частного или публичного права²⁶⁴. Как уже ранее отмечалось, изучение контрактной системы в сфере закупок в части регулирования экономической деятельности с участием предпринимателей предполагает рассмотрение вопросов управления в данной системе с позиции управления как в публичном, так и в частном праве.

Ю.А. Тихомиров отмечает, что государственное регулирование наряду с государственным управлением, легализацией, контролем и надзором относится к четырем главным функциям административного права²⁶⁵, большинство из которых находит непосредственное отражение в контрактной системе. Также данный автор обращает внимание на необходимость формирования системы опережающего обеспечения функционирования государства²⁶⁶, возрастание значимости государственного управления в рамках публично-правового регулирования и одновременно подчеркивает важность комплексного подхода, предполагающего помимо прочего комбинирование норм разных отраслей национального права в регулировании однородных или смежных объектов (по формуле «методы регулирования – вместе, а не порознь»)²⁶⁷.

Применительно к государственному управлению учеными, в частности, отмечается необходимость повышения эффективности контроля, который призван обеспечить эффективность, законность и целесообразность функционирования государственных органов, должностных лиц и государственных служащих²⁶⁸.

В научных работах обращается внимание на то, что в органах государственной власти недостаточно распространена принятая в развитых

²⁶⁴ Харитонова Ю.С. Организационные элементы управления в гражданском праве // Образование и право. 2011. № 7. С. 17.

²⁶⁵ Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 3-12.

²⁶⁶ Тихомиров Ю.А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс. 2015. № 4. С. 5-11.

²⁶⁷ Тихомиров Ю.А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов. С. 3-12.

²⁶⁸ Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 10-15.

странах так называемая «идеология должного управления»²⁶⁹, в связи с чем требуется внедрение в России модели государственного управления по результатам. Государство при этом рассматривается в качестве института, обеспечивающего достижение общественно значимых результатов в сфере социально-экономического развития и безопасности, через реализацию государственных функций и оказание государственных услуг, в том числе путем создания условий для достижения общественно значимых результатов на основе соблюдения баланса интересов. Данная модель предполагает ориентацию деятельности органов государственной власти и государственных служащих на достижение конечных общественно значимых результатов²⁷⁰. К сожалению, часть должностных лиц имеет иные приоритеты, что ярко проявляется в рассматриваемой сфере и непосредственно отражается на участниках закупок - предпринимателях. В этой связи учеными, в частности, высказывается мысль о безответственности государственного аппарата²⁷¹.

Такая серьезная проблема как коррупция в государственном аппарате непосредственно затронула контрактную систему в сфере закупок. В юридической литературе особо отмечается необходимость комплексного подхода в борьбе с коррупцией: понизить ее уровень возможно, лишь реализуя целостную систему последовательных мер. Законодательство создает для этого стабильную основу, а реализация правовых актов обеспечивает их реальную эффективность²⁷². К числу первостепенных мер предлагается «отнести теоретические и методологические основы определения причин коррупциогенности законодательства, уяснение и

²⁶⁹ Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 15-17.

²⁷⁰ Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 2. С. 167.

²⁷¹ Дойников И.В., Эриашвили Н.Д. Проблемы государства и права переходного периода. Учебное пособие. М.: Закон и право; Юнити-Дана, 2014. С. 20-25.

²⁷² Подробнее см., например: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Юриспруденция, 2012.

разработку новых, основанных на научном анализе технологий, позволяющих более эффективно противодействовать коррупции»²⁷³.

На необходимость противодействия коррупции в рассматриваемой сфере постоянно обращает внимание Президент России В.В. Путин. В частности, речь шла о ликвидации так называемых «откатов», доходящих до 30, а подчас и до 50 процентов от цены заказов, что по некоторым оценкам позволило бы сэкономить от 5% до 10% бюджета – от 1 до 2 процентов ВВП ежегодно²⁷⁴. Данной проблеме уделяет внимание и Генеральная прокуратура Российской Федерации на фоне ситуаций, касающихся существенного завышения цен, связываемых с «откатами»²⁷⁵.

Применительно к проблеме противодействия коррупции в целом учеными высказывается мысль о необходимости применения комплексного подхода. Так, в юридической литературе отмечается, что комплексное регулирование всех стадий закупок позволяет минимизировать риски коррупции и неисполнения контрактных обязательств²⁷⁶. М.Н. Илюшина обращает внимание на необходимость создания системы законодательного регулирования противодействия коррупции, внесения комплексных изменений в законодательство²⁷⁷. По мнению В.М. Корякина, «это комплексная проблема и решаться она должна комплексным применением всех средств: административных, гражданско-правовых, уголовно-правовых, а также

²⁷³ Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / Н.А. Абузарова, В.Ю. Артемов, Б.А. Булаевский и др.; отв. ред. Е.И. Спектор, А.М. Цирин. М.: ИЗиСП при Правительстве России; Юридическая фирма «Контракт», 2013. С. 17.

²⁷⁴ Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 янв.; материалы заседания Совета по противодействию коррупции 30 октября 2013 г. // URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения 10.12.2013).

²⁷⁵ См., например: выступление начальника управления по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции Генеральной прокуратуры РФ А. Аникина на Всероссийском семинаре-совещании на тему «Актуальные проблемы теории и практики выявления и пресечения коррупционных правонарушений» 17 декабря 2009 года // URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения 10.02.2010).

²⁷⁶ Система госзакупок: на пути к новому качеству. М.: ГУ-ВШЭ, 2010. С. 20.

²⁷⁷ Коррупционные риски современного законодательства и правоприменения и правовые механизмы их преодоления: монография / колл. авторов; под ред. Н.Г. Иванова, М.Н. Илюшиной. М.: Юстиция, 2016. С. 120 (автор главы - М.Н. Илюшина).

социальных, экономических и политических»²⁷⁸. Также учеными высказывается мысль о том, что внедрение межотраслевого подхода может быть одним из перспективных направлений повышения эффективности работы правоохранительных органов по противодействию коррупции²⁷⁹.

В.А. Вайпан применительно к противодействию коррупции в контрактной системе, в частности, акцентирует внимание на необходимости оптимизации деятельности контролирующих органов в сфере закупок, включая перераспределение полномочий и повышение эффективности контроля²⁸⁰.

Разработка вышеупомянутых административных регламентов для рассматриваемой сферы была обусловлена, в первую очередь, необходимостью существенного снижения коррупции в государственном секторе. «Регламентное» право рассматривается в качестве инструмента противодействия коррупции. В научной литературе в этой связи отмечается, что «эффективное противодействие коррупции требует постоянного совершенствования правовых институтов, гарантирующих законность действий органов государственного управления. Одним из таких институтов выступает регламентация осуществляемых государственными органами управленческих действий – административная регламентация»²⁸¹.

В целом коррупция рассматривается как «серьезный вызов для любого государства и общества. Масштабы этого социального явления способны заметно снизить эффективность государственных институтов, подорвать авторитет власти

²⁷⁸ *Корякин В.М.* Некоторые вопросы недействительности сделок в сфере государственных закупок в свете положений Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию // Вестник МИЭП. 2014. № 3. С. 42.

²⁷⁹ Применительно к межотраслевому подходу см.: *Чельшев М.Ю.* Основы учения о межотраслевых связях гражданского права. Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2008. 206 с.; *Бакун А., Савинский А.* О межотраслевой методике пресечения коррупционных преступлений // Законность. 2009. № 7. С. 9-12.

²⁸⁰ *Вайпан В.А.* Состояние и тенденции развития контрактной системы // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. С. 8, 9.

²⁸¹ Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. академик РАН *Т.Я. Хабриева*. М.: Юриспруденция, 2012. С. 234. (автор параграфа «Регламентное» право как фактор противодействия коррупции» - В.Ю. Лукьянова).

и в целом престиж страны. Без преодоления коррупции, ставшей системной проблемой, невозможно прогрессивное развитие страны.

В настоящее время государства реализуют различные антикоррупционные стратегии, но практически все они характеризуются акцентом на публичную сферу. Такой подход наблюдается в США, Великобритании, Канаде, Германии, Японии, Китае, Сингапуре, странах СНГ и Балтии, а также в других государствах. В основном применяются следующие меры: публичности, гласности, расширение возможностей широкого обсуждения законопроектов и управленческих решений; предотвращение и урегулирование конфликта интересов лиц, работающих в публично-правовой сфере; внедрение этических кодексов для чиновников; развитие административной юстиции и т.п.»²⁸²

Под антикоррупционной политикой понимается научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества, цель которой состоит в активном и постоянном противодействии коррупции, включая выявление и устранении причин и условий, способствующих ее возникновению, в борьбе за правое и эффективное государство, за те институты, которые призваны служить обществу, но которые сейчас в немалой степени используются организованной преступностью, структурами теневой экономики, иными теневыми структурами в своих интересах, «перекуплены» ими»²⁸³. В этой связи в научной криминологической литературе отмечается, что «неблагоприятный вариант развития экономической ситуации в России, связанный с ее вступлением в ВТО и с развитием ЕАЭС, неизбежно будет сопровождаться не только ростом деловой активности, но и хорошо спланированными коррупционными атаками организованных групп на органы и

²⁸² Коррупция: природа, проявления, противодействие / Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы. С. 5 (автор - Т.Я. Хабриева).

²⁸³ Коновалов И.Н., Лопашенко Н.А., Малько А.В., Петров М.П. Концепция антикоррупционной политики в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. № 1. С. 83.

организации, являющиеся распорядителями бюджетных средств»²⁸⁴, т.е. на сферу контрактной системы в сфере закупок, что требует принятия соответствующих мер.

Среди принципов, на которых строится антикоррупционная политика, особую роль играют принцип бихевиористичности, согласно которому любые групповые действия восходят к поведению отдельных личностей, в связи с чем одной из эффективных мер противодействия коррупции в органах государственной власти может стать внедрение в практику механизма ротации государственных гражданских служащих, и принцип аксиологичности (ценностной ориентации), который предполагает наличие у каждого определенной системы ценностей, представлений о правах обязанностях, об ответственности за совершаемые им поступки²⁸⁵.

Таким образом, проблема коррупции неразрывно связана с общественными нравственно-психологическими устоями. Известно, что сущность нравственного решения множества экономических проблем заключается во внутренней связи с жизненными интересами и целями человека и человечества²⁸⁶.

Многое зависит от личной чести и совести должностных лиц государственных и муниципальных заказчиков, а также представителей предпринимательского сообщества. Речь идет об измене служению, «измене идее за деньги»²⁸⁷, целью при этом является добыча, материальный прибыток, личный житейский выигрыш, личное приращение, личный успех. В силе же всегда должно оставаться общее требование разума и совести, подчинение высшему

²⁸⁴ Эминов В.Е. Криминологический долгосрочный прогноз организованной и коррупционной преступности в России и основные направления борьбы с ней // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 5. С. 109.

²⁸⁵ Коррупция: природа, проявления, противодействие (автор параграфа – В. Ю. Лукьянова). С. 136, 137.

²⁸⁶ Спиркин А.Г. Философия: Учебник. М.: Гардарики, 1999. С. 656.

²⁸⁷ См.: Ильин И.А. Наши задачи. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 2. Кн. 2. М.: Русская книга, 1993. С. 58–178; Ильин И.А. Я вглядываюсь в жизнь. Книга раздумий. Собрание сочинений: В 10 т. Т. 3. М.: Русская книга, 1994. С. 89–226; Рыбакова Н.А. Продажность как этическая проблема // Вестник Псковского государственного университета. Серия «Социально-гуманитарные науки». 2015. № 2. С. 3–11.

нравственному началу, в хозяйственной жизни общество должно являться «организованным осуществлением добра»²⁸⁸.

Еще на стадии разработки законопроектов о контрактной системе высказывались сомнения, касающиеся возможностей будущей контрактной системы в противодействии коррупции. Так, в частности, прозвучала мысль, что в условиях контрактной системы «можно будет столкнуться со способами коррупции еще более высокой степени латентности, поскольку данная система не меняет самой институциональной основы – государство продолжает оставаться основным заказчиком для бизнеса. Следовательно, бизнес вынужден будет использовать любые средства, чтобы обойти конкурентов и иметь доступ к государственным заказам»²⁸⁹. Практика показывает, что не отличается честностью и порядочностью и представители второй стороны - отдельные должностные лица заказчиков. Так, в свое время руководителем Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьевым было отмечено, что согласно данным ФАС России около 85% служащих, организующих торги, заранее подгоняют критерии оценки заявок под нужный им результат²⁹⁰. Такого рода информация не может не настораживать.

Проблема злоупотребления властью в современных условиях приобретает все больший общественный резонанс. Под злоупотреблением властью в научной литературе понимаются любые непредусмотренные законом действия должностных лиц органов публичной власти, нарушающие законные интересы других лиц, использование предоставленных им полномочий в корыстных интересах, а также достижение поставленной цели не соответствующими ей

²⁸⁸ Соловьев В.С. Оправдание добра. Нравственная философия / Гл. 16. Экономический вопрос с нравственной точки зрения // Вестник Владикавказского научного центра. 2015. № 3. Т. 15. С. 2-6.

²⁸⁹ Коррупция: природа, проявления, противодействие (автор параграфа - В.П. Емельянцеv). С. 217.

²⁹⁰ См.: материалы совещания в Правительстве России по вопросам совершенствования системы закупок 18 марта 2016 г. // URL: <http://government.ru> (дата обращения 14.06.2016).

средствами²⁹¹. При этом отмечается, что в случаях возникновения необходимости выбора чиновником между достижением эффективных результатов государственного дела или удовлетворением своих личных интересов, неясности законодательства нередко прямо не запрещают возможность выбора чиновником второго направления в своей деятельности. Эти люди богатеют не за счет результатов собственности, не за счет владения средствами производства, а за счет доступа к власти. Усиливаются тенденции злоупотребления властью с элементами приватизации власти²⁹².

В специальной литературе по тематике, связанной с контрактной системой, также обращается внимание на морально-нравственные аспекты. Так, в частности, отмечается, что причины существующих проблем обусловлены либо некомпетентностью участников (недостаточным уровнем профессиональной подготовки), либо имеет место сговор ради самообогащения. В связи с этим высказывается мысль о необходимости обладания (помимо высокого уровня профессионализма) «эталонными личными качествами», «выходящей на первое место порядочностью»²⁹³. Сказанное непосредственно касается не только должностных лиц государственных либо муниципальных заказчиков, но и представителей второй стороны – предпринимателей.

Государственное регулирование экономики и предпринимательства предусматривает использование как прямых (директивных, административных) методов регулирования, так и косвенных (экономических) методов. Метод государственного регулирования выступает в виде системы способов воздействия на экономику. В свою очередь способ включает средства, приемы, действия²⁹⁴.

²⁹¹ *Шугрина Е.С.* Контроль за деятельностью и ответственность власти: злоупотребление правом, злоупотребление властью или игнорирование права? // Муниципальная служба. 2012. № 3. С. 20-30.

²⁹² См.: *Селюков А.Д.* Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. 2010. № 7. С. 4.

²⁹³ *Симонов Д.* Личность и должность: обучение персонала системы госзакупок нужно превратить в полноценное личностное развитие // Московские торги. 2016. № 14. С. 40-43.

²⁹⁴ Государственное и договорное регулирование предпринимательской деятельности: коллективная монография / под науч. ред. *В.С. Бельх.* М.: Проспект, 2015. С. 13.

Известно, что прямое регулирование в большей мере свойственно административной экономике. Прямые методы государственного регулирования связаны с использованием административных средств воздействия на экономические отношения (например, государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, лицензирование отдельных видов деятельности, получение обязательного сертификата в случае обязательной сертификации товаров, услуг, установление квот и других ограничений, применение мер административного принуждения, контроль надзор и т.д.).

Косвенные методы государственного регулирования связаны с применением экономических рычагов и стимулов (например, предоставление льготных кредитов, дотаций, субсидий, льгот по налогообложению). Косвенные методы государственного регулирования через экономические интересы отражаются на поведении участников экономических отношений. К экономическим средствам относят средства денежно-кредитной и бюджетной политики, прогнозирование и планирование, инструменты ценообразования и т.д. Предполагается, что в рыночных условиях хозяйствования административные меры воздействия должны заменяться экономическими мерами²⁹⁵.

К правовым средствам государственного регулирования экономики относят договор, юридическую ответственность и т.д.²⁹⁶ Государственными органами отмечается необходимость корректировки экономической политики в сторону снижения масштабов государственного регулирования, замены регламентации на рыночные механизмы²⁹⁷. В этой связи особое значение имеет достижение баланса государственного и договорного регулирования экономических отношений, предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок.

²⁹⁵ Ершова И.В., Иванова Т.М. Предпринимательское право: учебное пособие. 2- изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 13.

²⁹⁶ См., например: Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 452-456 (автор главы – Е.П. Губин).

²⁹⁷ См., например: Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 янв.

В научной литературе особо отмечается, что государственное регулирование экономики, предпринимательства не подрывает основные начала гражданского законодательства (ст. 1 ГК РФ). Допустимое (непроизвольное) вмешательство основано на законе. Произвольное вмешательство как незаконное явление не допустимо²⁹⁸.

Таким образом, для контрактной системы в сфере закупок характерно усиленное государственное регулирование, что обусловлено, в частности, публичной целью, публичными интересами, публичными субъектами, публичными источниками финансирования.

§ 3. Прогнозирование, планирование и государственный контроль за экономической деятельностью в контрактной системе: правовые аспекты

В научной литературе отмечается, что государственное планирование выступает в качестве компонента государственного регулирования экономики²⁹⁹. При этом цели планирования социально-экономического развития России должны совпадать с целями социального государства³⁰⁰.

Как показывает опыт зарубежных стран, рынок не только совместим с планированием процессов социально-экономического развития общества, но и практически невозможен без определения целей, механизмов их осуществления, без расчета, прогноза результатов.

Планирование тесно связано с контрактными системами. Так, Федеральная контрактная система (Federal Contract System, Government Contract System – Government Procurement) США, федеральный бюджет и федеральная налоговая система составляют «триаду» – главный основной механизм государственного

²⁹⁸ См.: *Белых В.С., Виниченко С.И.* Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации: Учеб.-практ. пособие. М.: НОРМА, 2002. С. 172; Государственное и договорное регулирование предпринимательской деятельности: коллективная монография / под науч. ред. В.С. Белых. М.: Проспект, 2015. С. 11.

²⁹⁹ *Курбатов И.А.* Правовые основы государственного планирования // *Предпринимательское право.* 2015. № 4. С. 17-24.

³⁰⁰ *Курбатов И.А.* Государственное планирование как средство достижения целей социального государства // *Государственная власть и местное самоуправление.* 2016. № 2. С. 11-15.

регулирования и программирования развития экономики, науки, техники, военного производства, материальной стабилизации производства, обеспечения темпов экономического роста и решения социально-экономических проблем общества (социальное обеспечение, образование, здравоохранение, воспроизводство трудовых ресурсов, «капиталовложения в человека»)³⁰¹.

В США реализация отношений в сфере государственного потребления базируется на строго плановых началах и программно-целевом методе бюджетного планирования. Каждое федеральное ведомство США четко планирует свою деятельность на кратко-, средне- или долгосрочной основе. В начале XXI века в данном государстве осуществлялось более 3200 федеральных и региональных программ в области экономической, научно-технической, промышленной, военной, внешней и социальной политики. Программно-целевое планирование в США строится на принципах стратегического планирования и программирования (5-15 лет), межведомственного планирования и программирования (3-10 лет), внутриведомственного планирования и программирования (1-5 лет), регионального планирования и программирования (3-5 лет), планирования и программирования в отдельных штатах и местными органами власти (3-5 лет), планирования и программирования в рамках международных программ (3-5 лет)³⁰².

Заслуживает также внимания опыт формирования контрактных систем в части реализации функции планирования в таких государствах, как

³⁰¹ Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика (Институт США и Канады РАН). М.: Междунар. отношения, 2005. С. 316.

³⁰² Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования / Институт США и Канады РАН. М.: Наука, 2002. С. 381, 382. См. также: Анчишкина О.В. Планирование государственных закупок: опыт ФКС США для развития контрактных отношений в российском госзаказе // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/planirovanie-gosudarstvennyh-zakupok-opyt-fks-ssha-dlya-razvitiya-kontraktnyh-otnosheniy-v-rossiyskom-goszakaze/viewer> (дата обращения 11.12.2020).; Анчишкина О.В. Технологии и процедуры планирования государственных закупок в рамках федеральной контрактной системы: опыт ФКС США и российские реалии // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tehnologii-i-protsedury-planirovaniya-gosudarstvennyh-zakupok-v-ramkah-federalnoy-kontraktnoy-sistemy-opyt-fks-ssha-i-rossiyskie-realii> (дата обращения 11.12.2020).

Великобритания, Франция, Канада, Австралия, Сингапур, Новая Зеландия, Тайвань.

Контрактная система в сфере закупок в России также должна выступать важнейшим инструментом прогнозирования и планирования. Так, в основных направлениях антикризисных действий Правительства России на 2010 год будущая федеральная контрактная система представлялась в виде средства планирования, а также осуществления государственных расходов, контроля за издержками при проектировании объектов капитального строительства и реализации соответствующих инвестиционных проектов за счет средств бюджета³⁰³.

Механизм планирования в контрактной системе непосредственно касается и планирования предпринимательской деятельности. Например, в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р (далее – Стратегия инновационного развития)³⁰⁴ предполагалось, что комплексная федеральная контрактная система позволит осуществлять как среднесрочное, так и долгосрочное планирование государственных закупок и информировать предпринимательский сектор о прогнозируемой потребности в инновационной продукции, которая будет востребована в рамках перспективного государственного заказа. В данном документе было особо выделено направление, связанное с формированием прогнозов (на 5 - 7 лет) и планов государственных закупок, включающих инновационный компонент. При определении перспективных государственных и муниципальных нужд предполагается широкое использование результатов научно-технологического прогноза, документов стратегического планирования.

В научной литературе отмечается, что «только комплексный подход к принятию стратегических решений, в полной мере учитывающий уроки кризиса, новые внутренние и внешние условия развития российской экономики, позволит

³⁰³ Одобрены на заседании Правительства России (протокол от 30 декабря 2009 г. № 42) // URL: <http://premier.gov.ru/anticrisis/3.html> (дата обращения: 20.01.2010).

³⁰⁴ СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

перераспределить ресурсы в пользу эффективных направлений государственной политики. Таким образом, формирование долгосрочных стратегий развития на федеральном, региональном и отраслевом уровнях должно происходить в тесной увязке с модернизацией сферы бюджетного планирования»³⁰⁵.

Планирование в рыночных условиях обладает существенными особенностями. Так, учеными-экономистами обращается внимание на необходимость применения в современных условиях селективного (избирательного и ограниченного по методам и сферам) планирования. В качестве системного качества такого планирования рассматривается определение обществом и утверждение государством на некий период четко зафиксированных целей и основных «правил игры» в области косвенного (для частного сектора) и прямого (для общественного сектора) регулирования части национальной экономики, на которую оно распространяется³⁰⁶.

К основным «правилам игры» в плоскости планирования отнесен государственный заказ на производство благ и услуг (прежде всего общественных), трансформируемый в «твердое ядро» плана: после заключения контракта производитель обязан его выполнить либо вернуть стоимость заказа, а также выплатить штрафную неустойку³⁰⁷.

Селективное планирование может способствовать созданию системы среднесрочных программ с четко заданными целями и системой стимулов для частных фирм и обязательных государственных заказов для предприятий общественного сектора³⁰⁸.

³⁰⁵ *Московский А.М.* Стратегическое планирование. Организационно-методологические основы // Система стратегического планирования и модернизация российской экономики / Материалы заседания круглого стола, проведенного Институтом проблем экономической безопасности и стратегического планирования Финансового университета при Правительстве РФ 26 апреля 2011 г. М.: Финуниверситет, 2011. С. 25.

³⁰⁶ *Бузгалин А., Колганов А.* Планирование: потенциал и роль в рыночной экономике XXI века // Вопросы экономики. 2016. № 1. С. 67.

³⁰⁷ *Бузгалин А., Колганов А.* Указ соч. С. 70.

³⁰⁸ *Бузгалин А., Колганов А.* Указ. соч. С. 76.

Особая роль в условиях рынка принадлежит индикативному планированию. Индикативные планы представляют собой определенные ориентиры экономического развития и экономической политики для предприятий, организаций, а также государства и регионов. Экономические индикаторы планов могут варьироваться в зависимости от условий. По срокам реализации планов различают стратегические (долгосрочные) (5-50 лет), среднесрочные (2-5 лет), краткосрочные (до 1 года) планы³⁰⁹.

Индикативное планирование включает в себя деятельность по согласованию (координации) следующих процессов: 1) макропланирования, представленного в прогнозах, бюджетных планах и макропрограммах, разрабатываемых и осуществляемых государством; 2) территориального планирования, воплощаемого в прогнозах, бюджетных планах и программах региональных и местных властей; 3) микропланирования, реализуемого в планах субъектов предпринимательской деятельности; 4) мезопланирования, т.е. планирования отраслей, подотраслей, территориально-производственных комплексов и т.п., исходящего прежде всего от межотраслевых, межрегиональных и международных финансово-промышленных групп³¹⁰.

Индикативное планирование играет роль механизма координации интересов и деятельности государства и самостоятельно хозяйствующих субъектов, сочетающего государственное регулирование с рыночным саморегулированием. Этот механизм основан на разработке системы индикаторов социально-экономического развития и включает определение его общенациональных приоритетов, целеполагание, прогнозирование, бюджетирование, программирование, контрактацию и другие процедуры согласования решений на макро- и микроуровне. Индикативное планирование успешно применяется в Японии, Канаде, США, Франции и во многих других странах.

³⁰⁹ См.: Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. М.: ИНФРА-М, 2007. С. 31, 32.

³¹⁰ Дудкин В., Петров Ю. Индикативное планирование – механизм координации государственных и негосударственных субъектов управления экономикой. 1998. № 6. С. 38-52.

Одним из наиболее существенных принципов организации индикативного планирования является его демократизм. В отличие от формы организации планирования «сверху-вниз» система индикативного планирования строится на основе консультирования и многоступенчатых согласований, в которых участвуют на равноправных началах представители различных групп - государственных служащих, предпринимателей, профсоюзов, союзов потребителей и т.п., то есть позволяет реализовать договорный принцип установления взаимосвязей в масштабах всего национального хозяйства. Демократический процесс разработки плана позволяет рассматривать его как форму достижения своеобразного экономического и социального компромисса. В процессе прогнозного сопоставления возможных целей и действий хозяйствующих субъектов достигается консенсус экономических интересов, в установлении которого заинтересованы многие из участников процесса планирования³¹¹.

Важным является то, что взаимодействие хозяйствующих субъектов на стадии планирования не противостоит рыночным механизмам, так как субъекты согласования не несут бремя экономической ответственности за принимаемые решения, сами решения не выступают как обязательные предписания, а носят рекомендательный характер. Индикативные планы легко корректируются вслед за постоянно изменяющейся рыночной конъюнктурой. И хотя план принимается высшей законодательной структурой, он от этого автоматически не становится директивным элементом, задача плана сформулировать основные цели и прогнозные результаты.

В экономической литературе подчеркивается, что государство, общество и экономика являются теми основными макросистемами, которые определяют функционирование страны. Успешное функционирование и развитие страны непосредственно зависят от взаимодействия и баланса сил государства, общества и экономики³¹². Одновременно при рассмотрении роли планирования в рыночных

³¹¹ Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. С. 194-206.

³¹² Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 27.

условиях учеными особо отмечается, что субъектом целеполагания планов, чем дальше, тем больше должно становиться гражданское общество³¹³.

Индикативное планирование рассматривается в юридической литературе как своеобразная форма «общественного договора». В этом значении индикативный план представляет собой комплекс взаимосвязанных мероприятий по основным народнохозяйственным, социальным, экологическим, внешнеэкономическим и иным проблемам. При этом индикативный план не представляет собой сумму заданий и показателей для всех хозяйствующих субъектов, последние включаются в его реализацию только в случае его соответствия их экономическим интересам. Непосредственная задача плана, - прежде всего организация движения денежных потоков. В западной практике индикативное планирование предшествует целевому общегосударственному финансированию. Уже на стадии принятия индикативного плана (программы) определяются органы государственного управления - как заказчики, так и исполнители, формулируются задачи для основных и иных исполнителей, которые могут включиться в процесс реализации плана, предопределяются возможные сроки, критерии оценки и приемки полученных результатов.

На основе общенациональных планов (программ) складывается стабильная система отношений в контрактных системах. Вне индикативного планирования государственные заказы могут носить случайный характер и формироваться по мере обнаружения какой-либо государственной потребности. При индикативном планировании государственный заказ становится устойчивой формой взаимодействия государства и различных субъектов хозяйствования. Поэтому показатели индикативного плана в момент его принятия и утверждения не развертываются по исполнителям, так как последние участвуют в их реализации только в случае соответствия плана их интересам при условии обязательного заключения контракта. В зарубежных странах, где широко применяется

³¹³ Бузгалин А., Колганов А. Указ. соч. С. 74.

индикативное планирование, государственный бюджет рассматривается парламентами одновременно с согласующимся с ним индикативным планом.

Следует учитывать роль предпринимателей как участников контрактной системы при исполнении государственных программ. Так, в настоящее время закупки в рамках действующей отечественной контрактной системы осуществляются при реализации государственных программ «Развитие транспортной системы», «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Охрана окружающей среды» и других программ.

С контрактной системой в сфере закупок непосредственно связана и реализация национальных проектов в России.

Е.П. Губин отмечает, что в настоящее время в Российской Федерации сформирована правовая основа национальных проектов ³¹⁴. Так, в постановлении Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»³¹⁵ содержится определение понятия «национальный проект», под которым понимается «проект (программа), направленный на достижение национальных целей и их целевых показателей, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», и обеспечивающий достижение общественно значимых результатов и их показателей, а также задач, не являющихся общественно значимыми результатами, и их показателей по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Правительства Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее - Совет), президиума Совета».

³¹⁴ Губин Е.П. Правовая основа национальных проектов в Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 8. С. 104-109.

³¹⁵ СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»³¹⁶ определены следующие национальные цели развития Российской Федерации до 2030 года: а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей; б) возможности для самореализации и развития талантов; в) комфортная и безопасная среда для жизни; г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; д) цифровая трансформация.

Следует выделить, например, такие национальные проекты, как «Здравоохранение» (в том числе производство и оснащение больниц и поликлиник современным оборудованием), «Образование» (включая производство и оснащение школ современным оборудованием), «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (строительство и ремонт автомобильных дорог), «Жилье и городская среда» (строительство жилья). Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство» непосредственно нацелен на поддержку данного института на всех этапах его развития. Реализация указанных национальных проектов непосредственно связывается с механизмами контрактной системы в сфере закупок, о чем свидетельствуют результаты мониторинга закупок товаров, работ, услуг в контрактной системе³¹⁷.

В то же время связь контрактной системы в сфере закупок с реализацией национальных проектов, а также государственных и муниципальных программ в законодательстве о контрактной системе не отражена. В этой связи представляется целесообразным дополнить ст. 3 Закона о контрактной системе определением понятия государственных и муниципальных нужд, в котором в качестве целей закупок указать в том числе обеспечение реализации национальных проектов,

³¹⁶ СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

³¹⁷ О реализации государственных программ и национальных проектов см.: Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения 15.08.2021).

федеральных и региональных государственных программ, муниципальных программ.

Говоря о национальных проектах, следует поддержать научную позицию, касающуюся оценки национальных проектов в качестве составной части стратегического планирования³¹⁸. При этом лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, на этапе разработки национальных проектов выступают как участники стратегического планирования, а на этапе их реализации - как основные исполнители.

В Российской Федерации в условиях перехода к рыночной системе хозяйствования изначально использовались лишь отдельные элементы планирования, в том числе целевые программы различного уровня. При этом Президентом России неоднократно отмечалась низкая эффективность целевых программ. Так, в Бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию РФ от 9 марта 2007 г. «О бюджетной политике в 2008–2010 годах» подчеркивалось, что качество многих федеральных целевых программ пока не соответствует современным требованиям. Состав программных мероприятий не всегда тщательно продумывается и просчитывается при утверждении программ, что в дальнейшем приводит к необходимости их корректировки. Результаты мониторинга реализации федеральных целевых программ в недостаточной мере используются при разработке новых программ. Не задействованными в большинстве случаев остаются механизмы софинансирования целевых программ из внебюджетных источников. Законодательно не установлен механизм обеспечения стабильности финансирования программных мероприятий в объемах, определенных при их утверждении. Особенно негативно это сказывается на осуществлении государственных капитальных вложений³¹⁹.

В Бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 23 июня 2008 г., касающемся основных направлений и

³¹⁸ Губин Е.П. Правовая основа национальных проектов в Российской Федерации // Государство и право. 2020. № 8. С. 104-109.

³¹⁹ URL: <http://www.president.kremlin.ru> (дата обращения 11.01.2008).

ориентиров бюджетной политики в 2009-2011 годах применительно к долгосрочным программам, в частности, было отмечено, что каждая программа должна предусматривать конкретные цели ее реализации и показатели оценки их достижения на всех этапах осуществления программы. Необходим пересмотр механизма формирования и реализации ведомственных целевых программ, которые должны в основном использоваться для реструктуризации и повышения эффективности исполнения обязательств³²⁰.

В экономической и юридической литературе также отмечается, что целевые программы зачастую изначально обречены на невыполнение, так как составляются без учета источников финансирования, в связи с чем не имеют достаточного финансового обеспечения. Составление подобных программ носит формальный характер, их содержание не является результатом согласования различных приоритетов, экономических и социальных интересов. Не решается задача сочетания и взаимодействия разных программ друг с другом, построения взаимосвязанной системы, без чего невозможно определение стратегических приоритетов экономической политики государства в целом³²¹. Все сказанное свидетельствует о том, что механизм формирования и реализации программ различного уровня требует дальнейшего совершенствования.

Постановлением Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации»³²² утверждено Положение о системе управления государственными программами Российской Федерации (далее – Положение), устанавливающее правила разработки, реализации, мониторинга и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Согласно п. 2 данного Положения государственная программа Российской Федерации является документом стратегического планирования.

³²⁰ URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 05.12.2008).

³²¹ Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка. С. 202; Горегляд В. Бюджетная трехлетка ... С. 112-113; Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки ... С. 53 и др.

³²² СЗ РФ. 2021. № 23. Ст. 4042.

Отечественная контрактная система должна рассматриваться в качестве «одного из ключевых инструментов стратегического планирования»³²³. Представляется, что непосредственная связь контрактной системы со стратегическим планированием должна была бы найти отражение в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³²⁴. К сожалению, в данном законодательном акте институт контрактной системы не упоминается.

Наиболее отчетливо интегрированность сфер контрактной системы и стратегического планирования прослеживается в сфере национальной безопасности России. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента России от 12 мая 2009 г. № 537 (далее - Стратегия национальной безопасности), шла речь о системе документов стратегического планирования³²⁵, к числу которых был отнесен государственный оборонный заказ, являющийся составляющей контрактной системы. Отношения по государственному оборонному заказу должны рассматриваться одновременно в качестве ключевого элемента системы обеспечения национальной безопасности и важного сегмента контрактной системы России³²⁶.

Контрактная система должна быть связана не только со стратегическим, но и среднесрочным планированием. В Послании Президента России Федеральному Собранию РФ от 30 ноября 2010 года³²⁷, в частности, ставилась задача определения на ближайшие 3 года прогнозных планов закупки новейшего оборудования, лекарственных средств, иной высокотехнологичной продукции со стороны государства и крупных госкомпаний. Согласно данному программному документу, в дальнейшем предполагалось расширить горизонт прогнозирования до 5 - 7 лет,

³²³ *Московский А.М.* Указ. соч. С. 30.

³²⁴ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

³²⁵ Рос. газета. 2009. 19 мая.

³²⁶ См.: *Белов В.Е.* Государственный оборонный заказ в системе обеспечения национальной безопасности России // Закон. 2010. № 7. С. 23-31.

³²⁷ Рос. газета. 2010. 1 дек., 2-8 дек.

что позволило бы говорить о среднесрочном прогнозировании (и планировании) в рассматриваемой сфере³²⁸.

Увеличение горизонтов прогнозирования и планирования должно благотворно отражаться на лицах, осуществляющих предпринимательскую деятельность, поскольку они получают возможность на основе данной информации осуществлять планирование собственной деятельности. Так, как уже ранее отмечалось, применительно к закупкам инновационной продукции в рамках контрактной системы помимо прочего шла речь об информировании предпринимателей о прогнозируемой потребности в данной продукции³²⁹.

Функция планирования в контрактной системе урегулирована нормами гл. 2 Закона о контрактной системе. Изначально планирование закупок должно было осуществляться посредством формирования, утверждения и ведения:

планов закупок, формируемых на срок, соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период (на 3 года),

планов-графиков, содержащих перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (на очередной финансовый год).

Нельзя не обратить внимания на то обстоятельство, что планирование в рамках Закона о контрактной системе по общему правилу ограничивается 3-х летним периодом. Практика применения Закона о контрактной системе в части планирования свидетельствует о недооценке значения планирования на срок, превышающий 3 года. Так, упор был сделан преимущественно на краткосрочное (текущее) планирование; нередко со стороны заказчиков имеет место формальное отношение к планированию (недостаточная продуманность планов и планов-графиков); происходят частые изменения планов и планов-графиков и т.п. Это

³²⁸ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Инфра-М, 2002 С. 373.

³²⁹ См.: распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р (Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года) // СЗ РФ. 2012. №18. Ст. 216.

негативно отражается на планировании предпринимательской деятельности в рамках контрактной системы.

Заказчиками не в полной мере продумываются вопросы, касающиеся экономического обоснования закупок в рамках контрактной системы. Речь идет, в частности, об обосновании лимитов бюджетного финансирования и начальных (максимальных) цен контрактов, что в том числе непосредственно отражается на потенциальных поставщиках (подрядчиках, исполнителях и других участниках закупок).

В дальнейшем в Закон о контрактной системе были внесены изменения в части планирования. В качестве обоснования изменений шла речь о том, что «с целью совершенствования механизма планирования, снижения временных и трудовых затрат, а также с целью сокращения ошибок, допускаемых заказчиками при формировании весьма объемных документов необходимо объединить план закупок и план-график в единый электронный документ и сократить срок его детализации до периода, позволяющего наиболее объективно определить критерии каждой осуществляемой закупки для более эффективного обеспечения государственных и муниципальных нужд и расходования бюджетных средств³³⁰.

Согласно Федеральному закону от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»³³¹ планирование закупок осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков (ст. 16 Закона). Планы-графики по общему правилу формируются на срок, соответствующий сроку действия закона о бюджете на очередной финансовый год и плановый период, т.е. на 3 года. В планы-графики

³³⁰ См.: Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года // URL: <https://www.minfin.ru/> (дата обращения 12.02.2020).

³³¹ СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2195.

включается с учетом положений БК РФ информация о закупках, осуществление которых планируется по истечении планового периода (на весь срок планируемых закупок).

Представляется целесообразным указать в гл. 2 «Планирование» Закона о контрактной системе виды планирования: краткосрочное, среднесрочное и долгосрочное планирование.

Государственное и муниципальное планирование (с участием предпринимателей) в контрактной системе в сфере закупок должно выступать основой для планирования предпринимательской деятельности в данной системе.

Е.П. Губин относит планирование к числу основных рыночных регуляторов³³². Говоря о правовых основах планирования в части формирования и развития предпринимательно-правовых подходов, Ю.С. Харитонova подчеркивает распространенность планирования в современных коммерческих организациях, что «не мешает существовать данным организациям как субъектам частного права, осуществляющим свою деятельность на свой риск и по своей инициативе»³³³. Планирование предпринимательской деятельности в контрактной системе неразрывно связано с планированием и в целом с организацией деятельности публично-правовых образований (выступающих от их имени государственных либо муниципальных заказчиков).

Особое значение в контрактной системе отводится государственному контролю за экономическими отношениями с участием предпринимателей. В соответствии с концептуальными положениями доктрины предпринимательского права государственный контроль рассматривается в качестве одного из элементов государственного регулирования экономической деятельности, а также стадии, этапа государственного регулирования. Государственный контроль выступает не

³³² Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., Юрист, 2005. С. 192.

³³³ Предпринимательское право: современный взгляд: монография, коллектив авторов / МГУ имени М.В. Ломоносова / отв. ред. С.А. Карелина, П.Г. Лахно, И.С. Шиткина. М.: Юстицинформ, 2019. С. 74, 75.

как самодостаточное явление, а явление вторичное и производное, которое служит обеспечению законности экономической деятельности³³⁴.

Государственный контроль в рамках контрактной системы в сфере закупок относится к контролю в государственном секторе экономики, где государство в лице соответствующих органов власти совмещает функции проверяющего субъекта и собственника имущества³³⁵.

Особенностью государственного контроля в контрактной системе является то, что его целью является в первую очередь проверка законности деятельности государственных и муниципальных заказчиков. Одновременно с этим осуществляется и контроль за осуществлением предпринимательской деятельности в контрактной системе. Таким образом, государственный контроль за деятельностью государственных и муниципальных заказчиков интегрирован с государственным контролем за предпринимательской деятельностью.

Для контрактной системы характерна сложная система государственного и муниципального контроля, государственного надзора.

Так, следует выделить контроль за соблюдением правил и процедур, касающихся способов определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей и иных участников договорных отношений с целью заключения государственных либо муниципальных контрактов – «процедурный контроль». Как и в условиях ранее действовавшего законодательства о размещении заказов проведение закупок (с точки зрения выбора способа закупки, его обоснованности, соответствия процедур отбора контрагентов по заключаемым контрактам) контролирует федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (ФАС России), а также уполномоченные органы

³³⁴ См.: Государственное регулирование экономической деятельности в условиях членства России во Всемирной торговой организации, Евразийском экономическом сообществе и Таможенном союзе: монография / отв. ред. *И. В. Ершова*. М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. С. 10-12; Предпринимательское право: учебник / отв. ред. *И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова*. М.: Проспект, 2014. С. 313-315; *Ершова И.В.* Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности // Бизнес в законе. 2016. № 3. С. 172.

³³⁵ *Ершова И.В.* Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности. С. 173.

исполнительной власти субъектов Российской Федерации (например, в Москве – Москонтроль) и муниципальных образований.

ФАС России в соответствии с ч. 3, ч. 4 ст. 99 Закона о контрактной системе осуществляет плановые и внеплановые проверки в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений.

Согласно Положению о Федеральной антимонопольной службе³³⁶ Федеральная антимонопольная служба осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов и контролю, в том числе за соблюдением антимонопольного законодательства, контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Федеральная служба по оборонному заказу, осуществлявшая контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа, была упразднена³³⁷. Согласно постановлению Правительства РФ от 25 декабря 2014 года № 1489³³⁸ ФАС России переданы функции Федеральной службы по оборонному заказу по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа.

В обновленном законодательстве о контрактной системе особо выделен не только государственный контроль за реализацией способов и отдельных процедур закупок, но и финансовый контроль³³⁹. Данное обстоятельство можно связывать, в

³³⁶ Утверждено постановлением Правительства России от 30 июня 2004 г. № 331 (с изм.) // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3259.

³³⁷ Указ Президента России от 8 сентября 2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» // СЗ РФ. 2014. № 37. Ст. 4935.

³³⁸ СЗ РФ. 2015. № 1 (ч. II). Ст. 279.

³³⁹ См., например: Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Монография / Л.Л. Арзуманова, О.В. Болтинова, О.Ю. Бубнова и др.; отв. ред. Е.Ю. Грачева. М.: Норма, 2013; Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-

частности, с реализацией Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года³⁴⁰, которой было предусмотрено совершенствование государственного и муниципального финансового контроля с целью его ориентации на оценку эффективности бюджетных расходов.

Внешний государственный и муниципальный финансовый контроль в рассматриваемой сфере осуществляют Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля должны осуществлять контроль в отношении: определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги, начальной суммы цен единиц товара, работы, услуги; соблюдения предусмотренных Законом о контрактной системе требований к исполнению либо изменению контракта, а также соблюдения условий контракта, в том числе в части соответствия поставленного товара, результата работы или оказанной услуги условиям контракта; соответствия использования поставленного товара, результата работы или оказанной услуги целям осуществления закупки (ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе). Фактически речь идет о контроле на стадии исполнения обязательств по государственным либо муниципальным контрактам.

Изначально в связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 года № 1092 «О порядке осуществления Федеральной службой финансово-бюджетного надзора полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере» предполагалось повысить значимость данного федерального органа исполнительной власти в осуществлении финансового контроля в сфере

практическое пособие / И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина, Н.Е. Абрамова и др.; отв. ред. И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина. М.: ИЗ и СП, Контракт, 2016.

³⁴⁰ Утверждена распоряжением Правительства России от 30 декабря 2013 г. № 2593-р // СЗ РФ. 2014. № 2 (ч. II). Ст. 219.

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. После упразднения данного надзорного государственного органа соответствующие полномочия были переданы Федеральному казначейству (с 1 января 2016 г.)³⁴¹.

Осуществление финансового контроля непосредственно связано с достижением цели Закона о контрактной системе в части обеспечения экономической эффективности при осуществлении закупок. Повышение результативности финансового контроля помимо прочего должно способствовать тому, чтобы договоры заключались с добросовестными (в широком понимании) поставщиками (подрядчиками, исполнителями и др.) и на данном рынке становилось меньше недобросовестных предпринимателей, которые в отдельных случаях становятся контрагентами публично-правовых образований, но договорные обязательства надлежащим образом не исполняют.

Осуществление финансового контроля при расходовании внебюджетных средств возложено на органы управления государственными внебюджетными фондами.

Счетная палата РФ, контрольно-счетные органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований должны осуществлять аудит в сфере контрактной системы. Аудит закупочной деятельности предполагает анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок.

³⁴¹ См., например: Обзор недостатков и нарушений, выявленных Федеральным казначейством в ходе осуществления контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере в отношении главных распорядителей средств федерального бюджета, распорядителей, получателей средств федерального бюджета и органов управления государственными внебюджетными фондами в 1 полугодии 2022 года // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

В р. 5 «Недостатки и нарушения при планировании и осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» данного обзора отмечаются нарушения, связанные с обоснованием начальных (максимальных) цен контрактов, цен контрактов, заключаемых с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем); исполнением, изменением условий контрактов; использованием поставленного товара, результата работы, оказанной услуги в соответствии с целями осуществления закупок.

Законом о контрактной системе предусмотрен государственный контроль за информационным обеспечением контрактной системы – единой информационной системой (в том числе за ее созданием, развитием, ведением и обслуживанием).

Ведомственный контроль в контрактной системе должны организовывать и проводить государственные органы, государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы. На федеральном уровне постановлением Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 89 утверждены Правила осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд³⁴².

Говоря о государственном и муниципальном контроле в контрактной системе, следует особо отметить, что в существенной мере сохранился ранее существовавший подход, заложенный в Законе о размещении заказов, касающийся того, что государственные и муниципальные закупки завершаются размещением заказов (в момент заключения соответствующих контрактов). Данный подход во многом сохранился и в практике закупок в условиях действия Закона о контрактной системе. Упор при осуществлении государственного и муниципального контроля в рассматриваемой сфере по-прежнему делается на стадию размещения заказов, в то же контролю за исполнением контрактных обязательств не уделяется должного внимания.

В контрактной системе также предусматривается государственный мониторинг как система наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов-графиков. Изначально на федеральном уровне Минэкономразвития России осуществляла функцию по осуществлению мониторинга закупок. В настоящее время данная функция возложена на Минфин России.

³⁴² СЗ РФ. 2014. № 7. Ст. 683.

Осуществление мониторинга регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2021 г. № 814 «О мониторинге закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также об оценке эффективности деятельности органов контроля, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»³⁴³.

Анализ утвержденного вышеуказанным постановлением Правительства РФ положения о порядке обеспечения мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о требованиях к содержанию и порядку подготовки сводного аналитического отчета по результатам такого мониторинга, а также сроки подготовки указанного отчета, о порядке оценки эффективности деятельности органов контроля, указанных в части 1 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а также о порядке и сроке осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц и о требованиях к его содержанию (далее – положение о порядке осуществления мониторинга закупок) показывает, что информация, предоставляемая федеральными органами исполнительной власти для подготовки сводных аналитических отчетов, касается прежде всего размещения заказов, а не исполнения обязательств. В то же время в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 3 «закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта».

³⁴³ СЗ РФ. 2021. № 24 (ч. II). Ст. 4495.

Представляется целесообразным, чтобы сводные аналитические отчеты помимо существующих показателей содержали также показатели, касающиеся в том числе закупок технически и технологически сложных товаров (результатов работ), товаров (результатов работ, услуг) инновационного характера, заключения долгосрочных и среднесрочных государственных и муниципальных контрактов, в том числе контрактов жизненного цикла, контрактов «под ключ», энергосервисных контрактов; показатели, отражающие исполнение обязательств по государственным и муниципальным контрактам.

Нельзя не обратить внимания на важнейший показатель, связанный с оценкой эффективности закупок, в том числе оценкой эффективности предпринимательской деятельности. Так, в сводном аналитическом отчете по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года³⁴⁴ отмечено, что экономия по результатам заключения контрактов составляет 6 % (386 млрд. руб.). Таким образом, по-прежнему показатель экономии, определяемый на стадии размещения заказов, является главным и единственным показателем эффективности контрактной системы в сфере закупок.

Согласно ст. 101 Закона о контрактной системе на заказчика возложена обязанность по осуществлению контроля за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта. Также заказчик обязан контролировать привлечение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей, относящихся к категориям субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

³⁴⁴ См.: URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения 10.11.2021).

К государственным органам, осуществляющим надзор (контроль) в рассматриваемой сфере, следует отнести прокуратуру Российской Федерации и Контрольное управление Президента Российской Федерации, по результатам проверок которых неоднократно выявлялись нарушения законодательства о государственных и муниципальных закупках.

Анализ системы, структуры государственных органов и органов местного самоуправления в части выполнения функций по осуществлению контроля (надзора) в контрактной системе в сфере закупок показывает следующее.

С одной стороны, можно говорить о самодостаточности системы контролирующих (надзорных) органов с точки зрения ее возможностей по обеспечению контроля (надзора) в рассматриваемой сфере.

С другой стороны, имеет место дублирование отдельных функций и полномочий контролирующих (надзорных) органов в части контроля за размещением заказов. В то же время стадии исполнения обязательств пока что уделяется недостаточно внимания, в связи с чем требуется определенная координация при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, что требует внесения соответствующих изменений (дополнения) в положения о контролирующих органах.

Представляется, что совершенствование контрольной (надзорной) деятельности в контрактной системе должно происходить как в рамках общего законодательства о контрольной (надзорной) деятельности, так и в рамках законодательства о контрактной системе. В научной литературе высказано мнение о том, что контроль в рассматриваемой сфере должен быть направлен не на борьбу с коррупцией (для этого есть уголовное законодательство, правоохранительные органы), а на то, чтобы законодательные правила выступали инструментом координации отношений по удовлетворению государственных (муниципальных)

нужд, соблюдались и исполнялись³⁴⁵. Контроль, осуществляемый в контрактной системе специально уполномоченными органами за соблюдением правил закупок (а также исполнением контрактных обязательств), расходом денежных средств, должен содействовать достижению цели контрактной системы – обеспечению государственных и муниципальных нужд. «Параллельно» с данными видами контроля должна осуществляться деятельность правоохранительных органов по выявлению фактов коррупции, мошенничества и иных злоупотреблений в рассматриваемой сфере.

Говоря о роли контроля в контрактной системе, следует отметить, что помимо прочего осуществление контроля предусматривает обеспечение защиты прав предпринимателей – участников данной системы. Так, в рамках внепланового контроля за соблюдением процедур закупок предусмотрена возможность обжалования в административном порядке участниками закупок – предпринимателями действий (бездействия) заказчика, уполномоченных органов и учреждений, специализированных организации, комиссий по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих, операторов электронных (в том числе специализированных) площадок, если такие действия (бездействие) нарушают их права и законные интересы.

§ 4. Правовое обеспечение взаимодействия предпринимателей, государства, общества и гражданина в рамках контрактной системы

Интегрированность бизнеса, государства, общества в целом и отдельного гражданина в рамках контрактной системы в сфере закупок должна реализовываться через объединение интересов указанных субъектов.

³⁴⁵ *Примак Т. К.* Проблемы правового регулирования отношений по обеспечению государственных нужд в свете принятия нового законодательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2013. № 9. С. 40.

В научной литературе по экономике отмечается, что «эффективному и гуманному обществу требуется две составляющих смешанной системы – рынок и государство. Для эффективного функционирования современной экономики нужны обе эти половинки – одной рукой аплодировать невозможно»³⁴⁶. Учеными-экономистами подчеркивается, что государство, общество и экономика являются теми основными макросистемами, от взаимодействия и баланса сил которых непосредственно зависят успешное функционирование и развитие страны³⁴⁷. Сказанное имеет непосредственное отношение к экономическим отношениям, предпринимательской деятельности в контрактной системе с позиции организации должного взаимодействия непосредственных участников данной системы: государства, муниципальных образований, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, общества в целом и отдельных граждан.

Отношения по государственному регулированию предпринимательства составляют одну из групп предпринимательских отношений³⁴⁸. Государственное регулирование предпринимательства и экономики в целом связывается с необходимостью обеспечения интересов государства и общества³⁴⁹. В юридической литературе особо отмечается необходимость привнесения в содержание предпринимательского права социальных элементов, присущих не только и не столько частному, сколько публичному порядку, обеспечивающих государственное регулирование частноправовых отношений с учетом публично-правовых интересов, их реализации через частноправовые отношения и защиты публичных интересов в указанных правоотношениях³⁵⁰.

³⁴⁶ Самуэльсон П.А., Нордхаус В.Д. Экономика. М. 2000. С. 58.

³⁴⁷ Клейнер Г., Петросян Д., Беченов А. Еще раз о роли государства и государственного сектора в экономике // Вопросы экономики. 2004. № 4. С. 27.

³⁴⁸ См., например: Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 42 (авторы главы – Е.П. Губин, П.Г. Лахно).

³⁴⁹ Мартеньянов В.С. Хозяйственное право: учебник. Т. 1. М., 1994. С. 1.

³⁵⁰ Быков А.Г. О содержании курса предпринимательского права и принципах его построения // Предпринимательское право. 2004. № 1. С. 5-15.

Для контрактной системы в сфере закупок характерно тесное переплетение публичных и частных интересов. В этой связи актуальным является анализ данных групп интересов, в том числе установление соотношения между ними.

В.В. Долинская, говоря о поставке товаров для государственных и муниципальных нужд, отмечает значительную долю публичных интересов³⁵¹.

Публичные интересы в рамках контрактной системы в сфере закупок связаны, в частности, с целевым назначением закупок – обеспечением государственных и муниципальных нужд (публичных нужд) и источниками финансирования, включающими бюджетные средства, а также средства государственных внебюджетных фондов, т.е. публичные денежные средства (публичные финансы).

В свое время особенности рассматриваемых отношений в сжатом виде сформулировал Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, который отметил следующее: «Отношения, возникающие при размещении заказов, отличается совокупность следующих особенностей: контракт заключается в публичных интересах, специальным публичным субъектом (государственным или муниципальным образованием, казенным учреждением), целью его заключения выступает удовлетворение государственных или муниципальных потребностей, финансирование этих потребностей осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов»³⁵².

В научной литературе обращается внимание на то, что публичные интересы нельзя сводить лишь к интересам государства и муниципальных образований. Так, В.Ф. Яковлев отмечал, что «под публичным интересом понимаются не столько интересы государства, сколько совокупные интересы граждан данного

³⁵¹ Долинская В.В. Договоры в предпринимательской деятельности: Учебное пособие. М.: изд-во Эксмо, 2005. С. 67.

³⁵² Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 11535/13 о пересмотре в порядке надзора определения Арбитражного суда города Москвы от 01.02.2013 по делу № А40-148581/12, А40-160147/12 и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 07.05.2013 по тому же делу.

государства. Государство же должно выступать в качестве выразителя публичных интересов и представлять интересы общества в целом»³⁵³.

Т.В. Сойфер отмечает, что государственные интересы могут быть подразделены на две категории: во-первых, интересы, предполагающие удовлетворение потребностей государства как самостоятельного субъекта, призванного выполнять определенные внешние и внутренние функции; во-вторых, интересы государства как образования, призванного заботиться о благе своего народа и, следовательно, об обеспечении общественных интересов в целом, а также частных интересов отдельных членов общества. Фактически государством признается, поддерживается и выражается лишь часть общественных интересов, совпадающих с его интересами. Именно те интересы, которые разделяет государство, признавая их полезными для всех членов общества, в современных отечественных реалиях и могут признаваться публичными³⁵⁴.

Последнее утверждение находит подтверждение в рассматриваемой сфере. Государственные и муниципальные закупки нередко ориентированы на первую группу интересов, связанных с удовлетворением потребностей государства и муниципальных образований - государственных и муниципальных нужд. В отдельных случаях закупки в контрактной системе могут не соответствовать интересам общества (например, в части предмета закупок товаров, результатов работ, услуг с «излишними потребительскими свойствами» – неоправданно дорогостоящих автомобилей или мебели, организации различного рода дорогостоящих праздничных мероприятий и т.п.). В подобных случаях на первый план могут выходить в том числе и личные интересы отдельных должностных лиц государственных органов и органов местного самоуправления. Таким образом,

³⁵³ Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). М., 2000. С. 167.

³⁵⁴ Сойфер Т.В. Частные и публичные интересы: проблемы квалификации // Новое в гражданском законодательстве: баланс публичных и частных интересов: материалы для VII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся / отв. ред. Н.Г. Доронина. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ИД «Юриспруденция», 2012. С. 38, 39.

государственные (и муниципальные) интересы могут не совпадать с интересами общества и отдельных граждан.

Следует отметить, что Законом о контрактной системе предусмотрен ряд мер, связанных с обоснованием предмета закупок товаров (выполнения работ, оказания услуг). Так, ст. 18 данного законодательного акта установлено требование к государственным и муниципальным заказчикам, касающееся обоснования закупок. Оценка обоснованности осуществления закупок производится в ходе аудита и контроля в данной сфере.

Согласно ст. 19 Закона о контрактной системе должно осуществляться нормирование в сфере закупок, под которым понимается установление требований к закупаемым товарам (работам, услугам), в том числе предельной цены товаров, работ, услуг, а также нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами и муниципальных органов. При этом под требованиями к закупаемым заказчиком товарам (работам, услугам) понимаются требования к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, одновременно не приводящие к закупкам товаров (работ, услуг) с избыточными потребительскими свойствами или предметов роскоши в соответствии с законодательством.

С рассматриваемым вопросом также связано общественное обсуждение закупок (ст. 20 Закона) и обоснование начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной суммы цен единиц товара (работы, услуги) путем применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативного метода; тарифного метода; проектно-сметного метода; затратного метода (ст. 21 Закона).

Единая информационная система в сфере закупок обеспечивает возможность осуществления как государственного, так и общественного контроля в рассматриваемой сфере, в том числе в части рассматриваемого вопроса.

Можно говорить о соотношении различного рода публичных интересов внутри контрактной системы. Так, например, публичных интересов, связанных с повышением эффективности (в части экономного расходования публичных денежных средств) за счет установления национального режима для иностранных поставщиков, и публичных интересов, касающихся поддержки отечественных товаропроизводителей (реализации курса на импортозамещение) путем запретов (ограничений) по участию в закупках иностранных лиц.

В контрактной системе в сфере закупок можно выделить две группы частных интересов: частные интересы предпринимателей и частные интересы граждан – конечных получателей материальных и нематериальных благ, приобретаемых публично-правовыми образованиями.

Так, А.И. Каминка особо отмечал роль предпринимателей. По мнению ученого, «в хозяйственном строе, основанном на принципе частной инициативы, предприниматель является той центральной фигурой, энергией, находчивостью, способностями которой в значительной степени обуславливается благосостояние страны»³⁵⁵. Ранее было обращено внимание на то, что в контрактной системе в сфере закупок непосредственно от предпринимателей зависит качественное и своевременное обеспечение государственных и муниципальных нужд. В этой связи должны быть созданы условия для привлечения в контрактную систему добросовестных в широком понимании этого слова предпринимателей и реализации интересов последних, что, в свою очередь, будет способствовать надлежащему обеспечению публичных интересов.

Интерес предпринимателей, касающийся получения прибыли, обеспечивается в том числе путем установления в Законе о контрактной системе сроков оплаты поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг).

Сочетание публичных и частных интересов в рамках контрактной системы можно показать на примере закупки лекарственных средств для государственных нужд. По данному поводу М.Н. Малеина отмечает, что государственный интерес в

³⁵⁵ Каминка А.И. Основы предпринимательского права. Пг., 1917. С. 3

этой области направлен на сохранение здоровья граждан, в том числе за счет бесперебойного снабжения лекарственными препаратами, медицинской техникой и изделиями медицинского назначения надлежащего качества в широком ассортименте и в первую очередь российского производства. Частный интерес аптечной организации состоит в получении максимальной прибыли от реализации лекарственных препаратов. Частный интерес гражданина заключается в приобретении эффективного и безопасного лекарственного препарата по доступной цене³⁵⁶.

Одновременно возникает вопрос не только о соотношении публичных и частных интересов, но и частных интересов различных субъектов контрактной системы, например, частных интересов граждан и частных интересов предпринимателей, целью деятельности которых является извлечение прибыли³⁵⁷.

Должны ли публичные интересы иметь приоритет перед частными интересами в сфере контрактной системы с учетом ее ярко выраженного публичного характера?

В соответствии с конституционным положением - ч. 3 ст. 55 Конституции России права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Данное конституционное положение продублировано в п. 2 ст. 1 ГК РФ.

По поводу рассматриваемой формулировки председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин заметил, что «такая общая формулировка таит в себе опасность неоправданно широкого толкования и установления на практике чрезмерных ограничений прав и свобод человека для

³⁵⁶ См.: Малеина М.Н. Столкновение публичного и частных интересов в сфере лекарственного обеспечения населения (правовой аспект) // Образование и право. 2012. № 12. С. 126, 127.

³⁵⁷ Более подробно вопрос о частных интересах субъектов фармацевтической деятельности, связанных с извлечением прибыли, рассматривается, например, Д.А. Копытиным в работе «Сочетание публичных и частных интересов в рамках государственного регулирования цен на лекарственные препараты // Право и Бизнес: сборник. М.: Юрист, 2012. С. 178-193.

защиты ценностей общего блага. Особенно если учитывать специфику российского менталитета, связанную с длительными традициями преобладания государственных и общественных интересов над личными интересами»³⁵⁸.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П³⁵⁹ публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции России, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права.

Упоминаются публичные интересы также в п. 75 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»³⁶⁰. Здесь применительно к ст. 166 и ст. 168 ГК РФ под публичными интересами, в частности, подразумеваются интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Комментируя данный пункт Постановления, О.А. Беляева и А.В. Габов отмечают, что «с этой точки зрения публичный интерес присутствует вообще в любых правоотношениях, хотя бы потому, что именно государство в интересах неопределенного круга лиц устанавливает правовые рамки общественных отношений»³⁶¹.

³⁵⁸ См.: Зорькин В.Д. Под знаком Основного Закона // Рос. газета. 2021. 27 окт.

³⁵⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // Вестник КС РФ. 2003. № 6.

³⁶⁰ Рос. газета. 2015. 30 июня.

³⁶¹ Беляева О.А., Габов А.В. Арбитрабельность споров, возникающих в сфере закупок // Журнал российского права. 2017 № 5. С. 46-55.

В научной литературе обращается внимание на главное, что должно быть достигнуто в процессе государственного регулирования предпринимательской деятельности – соблюдение баланса частных интересов предпринимателей и публичных интересов государства и общества в целом³⁶². Характеризуя понятие публичного интереса, Л.В. Щенникова обращает внимание на то, что публичный интерес не должен противопоставляться частному интересу³⁶³. Применительно к контрактной системе в сфере закупок это может означать в том числе то, что частные интересы предпринимателей, связанные с получением прибыли, либо частные интересы граждан, выступающих в качестве конечных получателей тех или иных материальных и нематериальных благ, не должны «подавляться» публичными интересами.

В юридической литературе также отмечается, что основная задача государства в сфере бизнеса заключается не в его вмешательстве в рыночные отношения (хотя и это иногда необходимо), а в «способствовании развитию бизнеса, защите, с одной стороны, интересов общества, каждого гражданина в отдельности от недобросовестных предпринимателей, а с другой стороны, предпринимателей от необоснованного нарушения их прав, в том числе и со стороны государства ...»³⁶⁴.

По мнению ученых-экономистов, на современном этапе недопустим олигархический характер отношений между бизнесом и государством, необходимо выстраивать партнерские отношения, поставив их на правовую равноправную договорную основу³⁶⁵. В частности, в экономической литературе особо отмечается роль института государственно-частного партнерства (далее также – ГЧП), в том числе связь последнего со сферой государственных закупок. Так, С.Ю. Глазьев, говоря о механизмах частно-государственного партнерства, обращает внимание на

³⁶² Ершова И.В., Иванова Т.М. Предпринимательское право: учебное пособие. 2- изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 13, 180.

³⁶³ Щенникова Л.В. Гражданско-правовое регулирование: публичные интересы, общие пользы, добрые нравы: монография. М.: Норма, Инфра-М, 2013. С. 21, 22.

³⁶⁴ Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография / отв. ред. Е.П. Губин. М.: Юстицинформ, 2019. С. 55 (автор главы – Е.П. Губин).

³⁶⁵ Труды вольного экономического общества России. Т. 117. М., 2009. С. 30, 31.

необходимость обеспечения прозрачных и конкурентных условий доступа предприятий ко всем видам государственного воздействия, в том числе к государственным закупкам³⁶⁶.

Государственно-частное партнерство в сфере государственных закупок предполагает как развитие партнерства в различных его формах при реализации государственных контрактов на производство и поставку товаров (работ, услуг), так и использование системы государственных закупок для стимулирования развития приоритетных проектов государственно-частного партнерства. Последнее достигается, например, через систему долгосрочных государственных контрактов на производство инновационной продукции, создаваемой на условиях партнерства³⁶⁷. Ученые-экономисты особо подчеркивают, что в государственно-частном партнерстве особо важным является взаимное доверие³⁶⁸. Также высказывается мнение о том, что «основой для организации проектов ГЧП должна стать контрактная система»³⁶⁹. При этом экономистами справедливо отмечается, что «само понятие партнерства предполагает построение сложного контрактного комплекса, адаптированного к проекту, который значительно отличается и от классического контракта государственных закупок, и от контрактов частного права»³⁷⁰.

³⁶⁶ Глазьев С.Ю. Стратегия опережающего развития и интеграции на основе становления шестого технологического уклада (из научного доклада на Научном совете РАН по комплексным проблемам евразийской экономической интеграции, конкурентоспособности и устойчивому развитию 29 января 2013 г. // Партнерство цивилизаций. 2013. № 1-2. С. 211, 222.

³⁶⁷ Зельднер А.Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства (научный доклад). М.: Институт экономики РАН, 2010. С. 38 (автор раздела - И.И. Смотрицкая).

³⁶⁸ Основы государственно-частного партнерства (теория, методология, практика) / Под ред. В.Г. Варнавского, А.Г. Зельднера, В.Н. Мочальникова, С.Н. Сильвестрова. М.: Анкил, 2015. 250 с. В ст. 75.1 Конституции России говорится о взаимном доверии государства и общества. Очевидно, что взаимное доверие касается всех членов «триады» - государства, общества и бизнеса, что имеет особое значение и для контрактной системы в сфере закупок.

³⁶⁹ Смотрицкая С.С., Черных С.И. Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // Инновации. 2017. № 4. С. 30-36.

³⁷⁰ Попова Е.В. Контракт государственно-частного партнерства. Рекомендации по содержанию контракта на основе международного опыта // Инновации. 2016. № 1. С. 14.

К сожалению, с точки зрения законодательства институты контрактной системы в сфере закупок и государственно-частного партнерства формально не связаны, что следует, в первую очередь, из анализа норм Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о государственно-частном партнерстве)³⁷¹.

Использование государственно-частных и муниципально-частных партнерств (далее - публично-частных партнерств, ПЧП) связывается с развитием инфраструктуры и предоставлением соответствующих услуг населению.

Под публично-частным партнерством (ПЧП) на международном уровне понимается «соглашение между организацией-заказчиком и частным субъектом для реализации проекта за счет платежей, производимых организацией-заказчиком или пользователями объекта, включая те проекты, которые влекут за собой передачу связанного со спросом риска частному партнеру («концессионные ПЧП»), и те виды ПЧП, которые не влекут за собой такой передачи («неконцессионные ПЧП»)»³⁷².

Одним из принципов ПЧП - предсказуемая и надежная нормативно-правовая база (меньшее количество, простота и качество норм). При этом нормативно-правовая база должна учитывать интересы получателей услуг и давать им возможность участвовать в юридических процедурах, защищающих их права и гарантирующих им доступ к процессу принятия решений.

Заключению соглашения о ПЧП предшествует предварительный отбор с целью выявления участников процедур, обладающих надлежащей квалификацией для осуществления проекта (Типовое положение 9).

³⁷¹ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

³⁷² См.: Типовые законодательные положения о публично-частных партнерствах / Типовое положение 2. Определения / Доклад Комиссии ООН по праву международной торговли/ 52 сессия (8–19 июля 2019 года). Прил. I // URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/74/17> (дата обращения 10.12.2021).

Организация-заказчик может произвести отбор частного партнера для проекта ПЧП посредством двухэтапного запроса предложений (метода закупок, эквивалентного двухэтапным торгам, предусмотренным ст. 48 Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г.], если организация-заказчик приходит к выводу, что для уточнения тех или иных аспектов описания объекта закупок, для их формулирования с требуемой детализацией и для нахождения решения, в наибольшей степени удовлетворяющего потребностям организации-заказчика в закупках, необходимы обсуждения с участниками процедур (Типовое положение 13)³⁷³.

Представляется, что противопоставление институтов контрактной системы в сфере закупок и государственно-частного (муниципально-частного) партнерства нельзя рассматривать в полной мере обоснованным. В этой связи видится целесообразным отразить в Законе о государственно-частном партнерстве связь институтов контрактной системы и государственно-частного (муниципально-частного) партнерства. Одновременно в Законе о контрактной системе целесообразно предусмотреть положения, касающиеся возможности применения элементов государственно-частного либо муниципально-частного партнерства, способа (способов) и критериев отбора предпринимателей, являющихся субъектами таких контрактов, а также показателей эффективности подобных закупок.

Следует отметить, что в Указе Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»³⁷⁴ в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции рассматривается обеспечение условий для привлечения инвестиций хозяйствующих субъектов в развитие товарных рынков (пп. «д» п. 3). Использование механизма государственно-частного и муниципального партнерства позволит помимо прочего

³⁷³ Типовые законодательные положения о публично-частных партнерствах.

³⁷⁴ СЗ РФ. 2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

выступать предпринимателям-участникам закупок в контрактной системе в качестве инвесторов.

Научный и практический интерес представляют вопросы, касающиеся контроля со стороны общества за государством и за бизнесом как непосредственными участниками контрактной системы.

В.И. Иванов обратил внимание на многообразие частных отношений как базисных отношений, являющихся предметом частноправового регулирования³⁷⁵. С частными отношениями неразрывно связано само понятие и существование гражданского общества. В научной литературе гражданское общество рассматривается, в том числе как институт эффективного воздействия на государственный механизм. По мнению ученых, целью такого воздействия должно стать превращение последнего в демократически ориентированный, основанный на праве, служащий обеспечению правового статуса личности, достойного и достаточного уровня жизни и свободы. В деятельности институтов гражданского общества проявляется сочетание публично-правовых и частноправовых интересов, а формирование институтов гражданского общества осуществляется в плоскости синтеза норм частного и публичного права³⁷⁶.

Ю.А. Тихомиров выделяет участие граждан и институтов гражданского общества в управлении государственными делами. При этом речь идет о повышении качества госаппарата и эффективности общественного контроля за государственными институтами³⁷⁷, что требует соответствующего правового обеспечения. Идея более активного вовлечения институтов гражданского общества в участие в государственном управлении, в частности, нашла нормативное закрепление в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об

³⁷⁵ *Иванов В.И.* Частные отношения: постановка вопроса / Избранное. М.: Юркомпани, 2012. С. 160-168.

³⁷⁶ См.: *Грудцына Л.Ю., Иванова С.А., Пашенцев Д.А.* Развитие институтов гражданского общества в системе частноправовых отношений. М.: Юркомпани, 2015. 116 с.

³⁷⁷ См.: *Тихомиров Ю.А.* Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. 2013. № 10. С. 36; *Тихомиров Ю.А.* Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс. 2015 № 4. С. 5-11.

основных направлениях совершенствования системы государственного управления»³⁷⁸.

Рассматривая общественный контроль над сферой государственного управления как важнейший политический институт, Е.С. Селиванова отмечает, что «контроль общества над деятельностью власти, как и наличие политической конкуренции, являются непреложными условиями модели инновационного развития России, которая, в свою очередь, является важным стимулом становления консенсусной демократии. Общественный же контроль предопределяет ту основу, благодаря которой значительная часть населения будет демонстрировать доверие граждан к институтам государственной власти»³⁷⁹. Одновременно не следует переоценивать значение института общественного контроля, в том числе в части преодоления коррупции. В этой связи нельзя не согласиться с мнением В.О. Миронова о том, что преодолеть коррупцию только с помощью институтов гражданского общества невозможно. Борьба с коррупцией должна начинаться с проявления эффективных усилий государства, а субъекты общественного контроля при этом призваны играть важную, но вторичную роль³⁸⁰. Ю.А. Дмитриев и Е.В. Шленева обратили внимание на то обстоятельство, что единой системы юридических норм, «которая гарантировала бы право граждан на осуществление общественного контроля за абсолютным большинством действий властей, на данный момент по-прежнему не существует»³⁸¹.

Повышенный интерес отдельных граждан и общества в целом к сфере государственных и муниципальных закупок обусловлен, в первую очередь, тем, что гражданам как налогоплательщикам должно быть безразлично, на какие цели и насколько эффективно расходуются средства бюджетов и государственных внебюджетных фондов. Кроме того, граждане нередко выступают в качестве

³⁷⁸ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

³⁷⁹ Селиванова Е.С. Институционализация общественного контроля в сфере публичной политики в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Орёл, 2014. С. 12.

³⁸⁰ См.: Миронов В.О. Общественный контроль в России: за и против // Государство и право. 2015. № 11. С. 118-119.

³⁸¹ Дмитриев Ю.А., Шленева Е.В. Современное состояние общественного контроля в Российской Федерации. М.: ИП Никишин Юрий Александрович, 2014. С. 67.

конечных потребителей (в широком понимании этого слова) материальных и нематериальных благ. Речь идет, в частности, о таких социально значимых объектах, как лекарственные препараты, транспортная инфраструктура³⁸².

Говоря об общественном контроле в контрактной системе, следует прежде всего обратиться к нормам специального закона об общественном контроле - Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»³⁸³ (далее – Закон об основах общественного контроля).

В ст. 4 данного законодательного акта содержится определение понятия общественного контроля. Под данным видом контроля понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Как видно, общественный контроль связывается исключительно с контролем за государственными органами и организациями, осуществляющими отдельные публичные полномочия. В то же время на практике, например, в области защиты прав потребителей, в сфере контрактной системы законодательством предусмотрен также контроль за предпринимательской деятельностью. В этой связи актуальным представляется либо дополнить Закон об основах общественного контроля положениями, касающимися общественного контроля за предпринимательской деятельностью, либо принять отдельный законодательный акт об основах общественного контроля за предпринимательской деятельностью. Как минимум, требуется принятие (развитие) соответствующих норм в рамках блоков

³⁸² См., например, п. 5 р. У Бюджетного послания Президента России от 25 мая 2009 года // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 06.07.2009).

³⁸³ СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4213.

законодательства, касающихся регулирования отношений с участием граждан и предпринимателей в отдельных сферах (секторах) экономики.

Согласно ст. 18 Закона об основах общественного контроля к формам общественного контроля отнесены общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза и иные формы, не противоречащие данному Закону.

В соответствии со ст. 3 рассматриваемого Закона граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля лично, а также в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Участие гражданина при этом является добровольным. Граждане могут участвовать в осуществлении общественного контроля в качестве общественных инспекторов и общественных экспертов.

Согласно ч. 1 ст. 102 Закона о контрактной системе субъектами общественного контроля в рассматриваемой сфере являются граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц.

Общественные объединения и объединения юридических лиц вправе, в том числе направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок, о ходе исполнения контрактных обязательств, а также осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок, результатов исполнения контрактов (ч. 3 ст. 102 Закона).

Возникает вопрос о том, что такое независимый мониторинг закупок. В ст. 19 Закона об основах общественного контроля содержится определение понятия общественного мониторинга, под которым понимается осуществляемое субъектом общественного контроля постоянное (систематическое) или временное наблюдение за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия. Можно исходить из того, что суть независимого мониторинга в контрактной системе соответствует легальному понятию общественного мониторинга.

Говоря о такой форме общественного контроля в контрактной системе как оценка эффективности закупок, можно предположить, что реализация данной формы связана с участием экспертов. В таком случае можно обратиться к ст. 22 Закона об основах общественного контроля, содержащей определение понятия общественной экспертизы, под которой понимаются основанные на использовании специальных знаний и (или) опыта специалистов, привлеченных субъектом общественного контроля к проведению общественной экспертизы на общественных началах, анализ и оценка актов, проектов актов, решений, проектов решений, документов и других материалов, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия, проверка соответствия данных материалов требованиям законодательства, а также проверка соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций.

В ст. 18 Закона об основах общественного контроля наряду с вышеуказанными формами общественного контроля - общественным мониторингом, общественной проверкой, общественной экспертизой также выделены формы взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления - общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания, по сути тоже являющиеся формами общественного контроля.

Согласно ст. 24 Закона об основах общественного контроля под общественным обсуждением понимается используемое в целях общественного контроля публичное обсуждение общественно значимых вопросов, а также проектов решений органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия.

Обязательными участниками публичных обсуждений являются уполномоченные лица органов и организаций, осуществляющих отдельные

публичные полномочия, а также представители граждан и общественных объединений, интересы которых затрагиваются соответствующим решением.

В качестве одной из форм общественного контроля в контрактной системе следует рассматривать обязательное общественное обсуждение закупок. Согласно ч. 6 ст. 20 Закона о контрактной системе в общественном обсуждении закупки могут на равных условиях принимать участие любые юридические и физические лица, в том числе зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, государственные органы и органы местного самоуправления. Данные субъекты могут размещать на официальном сайте свои замечания (предложения), касающиеся закупки.

Таким образом, предприниматели являются субъектами общественного контроля, осуществляемого в контрактной системе в форме общественного обсуждения закупок.

Вышеуказанные нормы Закона о контрактной системе в части общественного контроля свидетельствуют об их недостаточной внутренней согласованности. В частности, в ст. 102 данного Закона общественное обсуждение закупок не упоминается. В этой связи в ч. 3 ст. 102 Закона о контрактной системе наряду с иными правами следует указать право субъектов контроля участвовать в общественном обсуждении закупок.

Упоминание общественного обсуждения закупок в ст. 102 Закона о контрактной системе также будет способствовать согласованию норм Закона о контрактной системе в части общественного контроля с положениями Закона об основах общественного контроля как базового законодательного акта в области общественного контроля.

Также представляется целесообразным разграничение понятий общественного контроля (как соответствующей деятельности общественных объединений) и гражданского контроля (как контроля, осуществляемого отдельным гражданином). Тем более, что, как уже ранее было отмечено, в соответствии со ст. 3 Закона об основах общественного контроля граждане Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении общественного

контроля не только в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций, но и лично.

Подобное разграничение имеет важное практическое значение. Так, применительно к гражданскому контролю каждый гражданин должен отчетливо понимать, какие он имеет права в рамках негосударственного контроля и каков механизм реализации этих прав. Речь идет о том, в каких формах негосударственного контроля гражданин может единолично (самостоятельно) участвовать. В настоящее время, исходя из действующих норм Закона о контрактной системе, формируется представление о том, что гражданин может участвовать в негосударственном контроле только являясь членом общественного объединения. В этой связи в ст. 102 Закона о контрактной системе на фоне закрепленных прав общественных объединений и объединений юридических лиц по осуществлению общественного контроля целесообразно обозначить соответствующие права отдельного гражданина, в частности связанные с участием в общественном обсуждении закупок³⁸⁴.

Одновременно на фоне дифференциации двух видов негосударственного контроля – общественного и гражданского нельзя отрицать определенную взаимосвязь между ними. Граждане могут состоять в общественных объединениях и участвовать в осуществлении общественного контроля в рамках общественного объединения.

В научно-практической литературе отмечается, что «для эффективного функционирования системы общественного контроля недостаточно создать даже идеальную нормативно-правовую базу. Прежде всего требуется наличие развитого

³⁸⁴ См.: Белов В.Е. Права и обязанности субъектов общественного контроля в контрактной системе в сфере закупок // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: материалы ежегодной Международной научной конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского, 28 апреля 2016 г. / под общ. ред. Д.А. Пашенцева. Рязань: Концепция, 2016. С. 490-494; Белов В.Е. К вопросу о необходимости правового разграничения понятий общественного и гражданского контроля (на примере сферы государственных закупок) // Юрист. 2020. № 6. С. 11-18.

гражданского общества, взаимное доверие между ним и государством, высокий уровень правосознания и политической культуры граждан»³⁸⁵.

В контрактной системе в сфере общественных закупок предприниматели могут выступать не только в качестве субъектов общественного контроля, но и в качестве объектов. Речь идет об общественном контроле за осуществлением предпринимательской деятельности в контрактной системе.

Для достижения баланса во взаимодействии рассматриваемых субъектов в рамках контрактной системы требуется соответствующее правовое обеспечение общественного (гражданского) контроля за предпринимательской деятельностью. К немногочисленным примерам в данной области пока что можно отнести общественный контроль за обеспечением питанием детей в школах, а также в сфере ЖКХ при оказании услуг и выполнении работ в рамках контрактной системы.

Т.В. Сойфер отмечает, что «любой интерес реализуется в рамках общественных отношений, законодательная регламентация которых обусловливается направленностью интереса, его общественной значимостью и другими факторами, предопределяющими характер применяемых норм и их принадлежность к конкретным отраслям права со свойственными им методами правового регулирования»³⁸⁶.

В соответствии с известными «постулатами»: «публичное право защищает интересы общества в целом (публичные интересы), а частное – индивидуальные интересы»³⁸⁷, «интерес публичный есть интерес государства и (или) общества, тогда как частный – интерес конкретного (частного) лица»³⁸⁸.

³⁸⁵ Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Под общ. ред. докт. юрид. наук, проф., председателя Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека М.А. Федотова. М.: Статут, 2017. С. 6.

³⁸⁶ См.: Сойфер Т.В. Указ. соч. С. 25.

³⁸⁷ Яковлев В.Ф., Талапина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 10.

³⁸⁸ По данному вопросу см.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 13; Петражицкий Л.И. Теория права и государства. Т. 2. СПб., 1910. С. 686-745; Концепция частного и публичного права России: монография / под ред. В.И. Иванова, Ю.С. Харитоновой. М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2013. С. 39 (автор главы – Л.В. Борисова).

Актуальными при этом являются вопросы о балансе публичных и частных интересов, соотношении публично-правового и частноправового регулирования в отдельных сферах. Особое внимание уделяется, в частности, вопросу о соотношении частного и публичного права в сфере экономики³⁸⁹. В.В. Долинская отмечает, что «... наглядные примеры свидетельствуют не просто о балансе публичных и частных интересов, но и о взаимодействии частного и публичного права»³⁹⁰.

Говоря о происходящем изменении соотношения публично-правового и частноправового регулирования, Ю.А. Тихомиров отмечает, что «правильное понимание соотношения публичного и частного в праве исключает какое-либо одностороннее представление об абсолютной гегемонии вторых и забвении первых, иначе не удалось бы обеспечить органическую связь двух главных регуляторов как «парных» категорий и комплексность регулирования»³⁹¹. По мнению Ж.И. Овсепян, «оценка соотношения публичного и частного права как парных категорий и попытки установления оптимальных комбинаций соотношения публично-правового и частноправового начал в регулировании тех или иных сфер общественных отношений (общественной жизнедеятельности) и есть то направление в развитии права нашего времени, в котором возможны поиск и достижение (нахождение) инноваций в правовом регулировании»³⁹².

Достижение и поддержание баланса публичных и частных интересов (в том числе частных интересов предпринимателей) в рамках контрактной системы в

³⁸⁹ См., например: *Черпахин Б.Б.* К вопросу о частном и публичном праве / Вступ. статья С.С. Алексеева; Исслед. центр частного права. М.: ДЕ-ЮРЕ, 1994.

³⁹⁰ *Долинская В.В.* Интересы в гражданском обороте, их оформление и обеспечение их баланса // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2021. № 2. С. 9-22.

³⁹¹ *Тихомиров Ю.А.* Современное публичное право: монографич. учебник. М.: Эксмо, 2008. С. 49.

³⁹² *Овсепян Ж.И.* О кризисе и необходимости нового подъема преподавания конституционного права в вузах России. Мнение профессора федерального университета // *Актуальные вопросы преподавания конституционного права: сборник материалов Всероссийской конференции преподавателей конституционного права, посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации, 27 июня 2013 г., Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) / отв. ред. С.М. Шахрай, В.И. Фадеев. М.: Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), 2013 (264 с.). С. 72.*

сфере закупок невозможно без оптимального сочетания механизмов государственного и договорного регулирования.

Государственное регулирование связывается с административным правом - отраслью публичного права, являющейся выражением публичного (общественного) интереса³⁹³. В то же время учеными обращается внимание на то, что государственное регулирование одновременно решает задачу защиты частных интересов. Так, Е.П. Губин отмечает, что защита публичных интересов является важной задачей, которая решается в процессе государственного регулирования. Одновременно «не менее важной задачей государственного регулирования являются защита частных интересов, сочетание частных и публичных интересов для достижения целей государственного регулирования...»³⁹⁴.

Как уже отмечалось ранее, роль государственного регулирования возрастает в кризисные периоды, когда возникает острая необходимость одновременного обеспечения интересов государства, бизнеса, общества в целом и отдельных социальных групп. В этой связи Ю.К. Толстой отметил необходимость уделять внимание планово-административным актам в условиях кризиса, обуславливающего необходимость усиления вмешательства государства в происходящие экономические и социальные процессы³⁹⁵. Практика функционирования контрактной системы в сфере закупок в период финансово-экономического кризиса убедительно свидетельствует о возрастании роли государственного регулирования экономических отношений, предпринимательской деятельности.

Реализация частных интересов в первую очередь связывается с договорным регулированием. В рамках контрактной системы речь идет о государственных и

³⁹³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 59.

³⁹⁴ Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., Юрист, 2005. С. 32, 33.

³⁹⁵ Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 33.

муниципальных контрактах, обеспечивающих в том числе частные интересы предпринимателей – участников закупок.

Учеными-экономистами обращается внимание на особую роль института контракта в условиях смешанной экономики в развитых зарубежных странах. Так, О.В. Анчишкина подчеркивает, что одной из аксиом экономической теории и практики является признание контракта в качестве ключевого института контрактных отношений. Данное положение остается бесспорным для отечественной контрактной системы³⁹⁶. Особая важность договорного регулирования в контрактной системе отмечается в программных документах, например, применительно к необходимости создания эффективной системы взаимодействия предпринимателей и государства в рамках данной системы, что предполагает усиление договорных начал³⁹⁷, а также в юридической литературе³⁹⁸.

В научной литературе также обращается внимание на то, что договорное регулирование в контрактной системе находится под влиянием государственного регулирования. Так, Л.И. Шевченко справедливо отмечает, что «совокупность общественных отношений, складывающихся по поводу заключения и исполнения государственных контрактов, представляет собой организованную систему. Действие рыночных механизмов здесь не абсолютно, большое значение имеет целенаправленное государственное регулирование указанных отношений»³⁹⁹.

Следует отметить, что так же, как с государственным регулированием связывается обеспечение не только публичных, но и частных интересов, так и с

³⁹⁶ Анчишкина О.В. Типы контрактов (договоров) и их применение в Российской контрактной системе в целях эффективного обеспечения публичных нужд // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2014. № 5. С.80, 81.

³⁹⁷ См., например, вышеупомянутую Программу Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов.

³⁹⁸ См.: Белов В.Е. Взаимодействие бизнеса и государства в сфере публичных закупок: правовое регулирование и правоприменительная практика // Образование и право. 2012. № 3. С. 103-117; Блинов В.Г. Правовое регулирование частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03, Казань, 2009. С. 8; Примаков Т.К. Проблемы правового регулирования отношений по обеспечению государственных нужд в свете принятия нового законодательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2013. № 9. С. 37-42.

³⁹⁹ См.: Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2002 С. 214, 221.

договорным регулированием в контрактной системе связано обеспечение не только частных, но и публичных интересов, поскольку именно через систему государственных и муниципальных контрактов обеспечивается удовлетворение потребностей в материальных и нематериальных благах государства и общества в целом. Таким образом, государственные и муниципальные контракты следует рассматривать не только с позиции обеспечения интересов предпринимателей, но одновременно и в качестве важнейшего инструмента обеспечения публичных интересов.

В юридической науке обращается внимание на необходимость достижения оптимального соотношения между государственным и договорным регулированием. Так, необходимость достижения такого баланса ученые отмечают, в частности, применительно к сфере топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК). Сфера ТЭК имеет непосредственное отношение к рассматриваемым вопросам, поскольку в рамках контрактной системы предметом контрактов является также поставка энергоресурсов для государственных и муниципальных нужд. Говоря о соотношении государственного и договорного регулирования отношений по снабжению энергоресурсами, Л.И. Шевченко обращает внимание на то, что значимость сочетания государственной нормативно-правовой регламентации с договорным регулированием, устанавливающим индивидуальные связи хозяйствующих субъектов в сфере ТЭК, предопределяется особенностью учета в этой сфере интересов отдельных социальных групп и общества в целом, необходимостью установления баланса частных и общественных интересов, обеспечения потребностей государства в стратегически важных для страны энергоресурсах⁴⁰⁰. В.Ф. Яковлев применительно к рассматриваемой сфере также особо подчеркнул, что задача органичного соотношения частного и публичного, исходя из сочетания предпринимательской

⁴⁰⁰ Шевченко Л.И. О соотношении государственного и договорного регулирования отношений по снабжению энергоресурсами // Энергетика и право. Вып. 2 / Под ред. П.Г. Лахно. М., 2009. С. 68-75.

свободы и государственной регламентации с помощью законов, а не индивидуальных актов, является важнейшей для развития ТЭК⁴⁰¹.

В.А. Вайпан в качестве одной из тенденций развития контрактной системы в сфере закупок выделяет ужесточение требований к процедурам проведения государственных закупок, происходящее в связи с усилением роли государства⁴⁰². Одновременно учеными высказано мнение о том, что продолжающийся процесс усиления государственного регулирования в ущерб договорному регулированию не приводит к повышению эффективности рассматриваемых отношений. Так, О.А. Беляева приводит по данному поводу следующее образное сравнение: «Закон о контрактной системе наглядно демонстрирует, что усиление законодательного регулирования не дает ровным счетом никаких позитивных результатов. Необходимо не ужесточение, а смягчение законодательного режима, в противном случае мы так и будем наблюдать бесконечный поединок брони и снаряда»⁴⁰³.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

Изучение вопросов, касающихся системы правового обеспечения предпринимательской деятельности в контрактной системе, предполагает использование экономико-правового метода, предполагающего помимо прочего изучение программных документов экономического характера, в том числе отражающих курс на импортозамещение, поддержку отечественных товаропроизводителей, развитие промышленного производства, внедрение инноваций, а также программных документов социального характера, связанных с развитием социального предпринимательства, мерами поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и др. Программные документы выступают в качестве основы при разработке проектов нормативных правовых

⁴⁰¹ Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России // Энергетика и право. Вып. 2 / Под ред. П.Г. Лахно. М., 2009. С. 11, 12.

⁴⁰² Вайпан В.А. Состояние и тенденции развития контрактной системы // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. С. 8, 9.

⁴⁰³ Беляева О.А. Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 34-44.

актов, что также требует организации совместной деятельности юристов и экономистов, в том числе привлечения ученых-правоведов.

Контрактная система в сфере закупок является объектом государственного регулирования и одновременно выступает в качестве важнейшего инструмента государственного регулирования экономических отношений, предпринимательской деятельности, позволяет обеспечивать реализацию функций государства. Усиленное государственное регулирование в рамках контрактной системы обусловлено, в частности, непосредственным участием в рассматриваемых отношениях публично-правовых образований, от имени которых выступают государственные и муниципальные заказчики, осуществляющие публичные полномочия; особенностями целевого назначения закупок и источников их финансирования; функционированием единой информационной системы. Особая роль государственному регулированию экономических отношений, предпринимательской деятельности в контрактной системе отводится в кризисных условиях.

Реализация функции управления в контрактной системе предполагает повышение эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, обеспечение противодействия коррупции и иным злоупотреблениям, что должно в том числе благоприятно отражаться на предпринимательской деятельности.

Контрактная система в сфере закупок выполняет роль инструмента прогнозирования и планирования в рыночных условиях. Индикативное планирование призвано играть роль механизма координации интересов и деятельности государства и самостоятельно хозяйствующих субъектов, сочетающего государственное регулирование с рыночным саморегулированием. Через механизмы контрактной системы, осуществление в ней предпринимательской деятельности реализуются национальные проекты, государственные программы различного уровня, муниципальные программы.

Целесообразно в Законе о стратегическом планировании отразить связь стратегического планирования с контрактной системой в сфере закупок, а в Законе

о контрактной системе – связь контрактной системы с реализацией национальных проектов, государственных и муниципальных программ. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, выступают как участники процесса стратегического планирования и как поставщики (подрядчики, исполнители) , участвующие в реализации национальных проектов, государственных и муниципальных программ.

Требуется совершенствование правового обеспечения государственного и муниципального контроля в контрактной системе, в том числе за осуществлением предпринимательской деятельности, обратив особое внимание на контроль за исполнением обязательств по государственным и муниципальным контрактам.

Результаты государственного и муниципального мониторинга закупок должны содержать показатели, касающиеся не только определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), но и исполнения обязательств.

Взаимодействие предпринимателей, государства, общества в целом и отдельных граждан в рамках контрактной системы в сфере закупок должно осуществляться в условиях баланса публичных и частных интересов.

Для повышения эффективности контрактной системы требуется в том числе совершенствование общественного (осуществляемого общественными организациями) контроля и гражданского (осуществляемого отдельными гражданами) контроля как за государством, так и за предпринимателями – участниками контрактной системы.

Глава III. Правовые формы государственной поддержки и стимулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок

§ 1. Правовые формы обеспечения государственной поддержки отечественных товаропроизводителей – участников контрактной системы

Актуальным с научной и практической точек зрения является вопрос о государственной поддержке⁴⁰⁴ отдельных категорий хозяйствующих субъектов – участников контрактной системы в сфере закупок.

В научной литературе анализируется соотношение понятий государственного регулирования предпринимательской деятельности и государственной поддержки предпринимателей. В частности, учеными отмечается, что если государственное регулирование связывается с деятельностью государства, направленной на упорядочение экономических отношений в сфере предпринимательства с целью защиты публичных и частных интересов их участников, то государственная поддержка в отличие от государственного регулирования «не направлена на установление рамок, а осуществляет стимулирование деятельности предпринимателей, повышая их возможности на соответствующем товарном рынке. ... государственная поддержка не должна выходить за рамки задач по стимулированию развития рыночной экономики, увеличению производства конкурентоспособной продукции на рынках, учитывая имеющиеся тенденции глобализации производства»⁴⁰⁵. Таким образом, делается вывод об определенной взаимосвязи понятий государственной поддержки и стимулирования предпринимательской деятельности.

Оказание государственной помощи в сфере публичных закупок предусмотрено международными актами. Так, согласно ст. 107 Договора о функционировании Европейского Союза под государственной помощью понимается помощь, предоставляемая в любой форме государствами или за счет

⁴⁰⁴ Поддержка – оказание помощи, содействия. См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. С. 533.

⁴⁰⁵ *Рубцова Н.В.* Соотношение государственного регулирования и государственной поддержки предпринимательской деятельности // *Российские регионы в фокусе перемен. Сб. докладов XIII Международной конференции.* Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2019. С. 49-52.

государственных ресурсов, которая искажает или угрожает исказить конкуренцию путем создания преимуществ для отдельных предприятий или производств⁴⁰⁶. В этой связи в юридической литературе отмечается, что Европейская Комиссия и Суд Европейского Союза придерживаются широкого понимания государственной помощи. К ней относят прямые субсидии, вычеты из налогов и сборов, льготное кредитование, благоприятные гарантии по займам, благоприятные условия государственных закупок и т.п. Государственная помощь может предоставляться как государственным, так и частным компаниям⁴⁰⁷.

Вопросам, касающимся правового обеспечения государственной поддержки отдельных категорий хозяйствующих субъектов в рамках контрактной системы в сфере закупок, уделяется внимание в юридической литературе⁴⁰⁸.

В экономической литературе особое значение придается, в частности, институту преференций⁴⁰⁹. Учеными-экономистами отмечается, что «на современном этапе государственные закупки становятся одним из значимых инструментов регулирования (стимулирования) преобразований в приоритетных отраслях экономики благодаря применению определенных преференций. Так, с помощью преференций можно поддерживать в рамках международной торговли отечественного производителя, а на внутреннем рынке, к примеру, малый бизнес,

⁴⁰⁶ Договор о функционировании Европейского Союза // URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения 15.12.2021).

⁴⁰⁷ Слепак В.Ю. Правовое регулирование государственного оборонного заказа в Европейском союзе: монография. М.: Проспект, 2020. С. 139, 140.

Об опыте государственных закупок в Европейском союзе также см., например: Тасалов Ф.А. Закупки в России и Европейском Союзе: методология и практика конкурентной борьбы. Инфотропик Медиа, 2022. 684 с.

⁴⁰⁸ О правовом обеспечении государственной поддержки отечественных товаропроизводителей в сфере государственных и муниципальных закупок см., например: Белов В.Е. Законодательство о публичных закупках: оценка с позиции вступления России в ВТО // Право и экономика. 2012. № 1. С. 8-13; Белов В.Е. Взаимодействие бизнеса и государства в сфере публичных закупок: правовое регулирование и правоприменительная практика // Право и образование. 2012. № 3. С. 103-116.

⁴⁰⁹ Преференции (от лат. *praefere*ntis – предпочтение) – преимущества, льготы, предоставляемые в том числе отдельным предприятиям, организациям для поддержки определенных видов деятельности; осуществляются в форме снижения налогов, скидок с таможенных пошлин, освобождения от платежей, предоставления выгодных кредитов. Преференции предоставляются государством носят адресный характер. См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 3-е изд., пераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 302.

некоторые общественные организации (например, работающие с применением труда инвалидов и т.д.), организации, осуществляющие свою деятельность по социальной поддержке и защите граждан, профилактике и охране здоровья, по решению других социальных проблем ...»⁴¹⁰.

Правовые основы государственной поддержки отдельных категорий участников государственных и муниципальных закупок были заложены в Законе о размещении заказов. В Законе о контрактной системе также предусмотрены преимущества для целого ряда участников закупок. Речь идет об учреждениях и предприятиях уголовно-исполнительной системы; организациях инвалидов; субъектах малого предпринимательства; социально ориентированных некоммерческих организациях (ст. 27 Закона). Как видно, государственная поддержка предусмотрена как для коммерческих, так и некоммерческих юридических лиц, осуществляющих разрешенную деятельность, связанную с получением прибыли.

Говоря о поддержке отечественных товаропроизводителей, следует отметить, что изначально подобная поддержка связывалась с ограничениями, касающимися участия в национальных закупках зарубежных предпринимателей. Учеными-экономистами отмечается, что ограничение допуска иностранных товаров на отечественный рынок государственных закупок обусловлено защитой основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей⁴¹¹.

История развития отечественного законодательства в рассматриваемой сфере в части возможности допуска иностранных поставщиков на национальный рынок государственных (а позднее и муниципальных) закупок свидетельствует об изменчивости экономической и правовой политики.

⁴¹⁰ Попова О.А. Государственные закупки как эффективный инструмент регулирования развития экономики региона // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2014. № 6. С. 62-64.

⁴¹¹ Попова О.А. Указ. соч. С. 62.

Так, о закрытости отечественного рынка государственных закупок ранее свидетельствовала норма ст. 6 Федерального закона от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»⁴¹². Речь шла о том, что иностранные поставщики (исполнители) могли принимать участие в конкурсах только в случае, когда производство товаров (работ, услуг) для государственных нужд в Российской Федерации отсутствовало или являлось экономически нецелесообразным.

В дальнейшем подход законодателя по данному вопросу был пересмотрен. В соответствии с Законом о размещении заказов иностранные поставщики при определенных условиях могли стать участниками размещения заказов в Российской Федерации. В соответствии с указанным Законом к товарам, происходящим из иностранного государства, работам (услугам), выполняемым (оказываемым) иностранными лицами, применялся национальный режим. Условием этого являлось установление аналогичного режима в отношении российских товаров, работ, услуг (ст. 8, ст. 13 Закона о размещении заказов). Начавшееся движение по пути отмены ограничений на участие иностранных поставщиков в отечественных закупках было связано с реализацией курса России на вступление в ВТО. Указанная норма Закона о размещении заказов стала первым предварительным (на тот момент времени Россия еще не являлась членом ВТО) шагом в этом направлении с тем, чтобы на момент вступления в ВТО национальное законодательство в рассматриваемой части соответствовало подходам, закрепленным в праве ВТО.

Аналогичный подход закреплен в настоящее время в Законе о контрактной системе. Согласно ч. 1 ст. 14 данного законодательного акта к иностранным товарам, а также работам и услугам, реализуемым иностранными лицами, национальный режим применяется на равных условиях с российскими товарами и работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами. Соответствующие случаи и условия предусматриваются международными

⁴¹² СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2302. Данный Федеральный закон утратил силу с 1 января 2006 года.

договорами России. Таким образом, предоставление национального режима для иностранных предпринимателей и их товаров предполагается только в отношении тех государств, с которыми заключены соответствующие международные договоры.

В этой связи следует отметить подписание 6 октября 2007 г. в Душанбе Договора о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза⁴¹³. В рамках Таможенного союза Правительством Республики Беларусь, Правительством Республики Казахстан и Правительством Российской Федерации 9 декабря 2010 г. в Москве было заключено Соглашение о государственных (муниципальных) закупках⁴¹⁴. Данным Соглашением был предусмотрен национальный режим, предполагающий для товаров (работ, услуг), происходящих с территорий государств-участников Соглашения, а также для поставщиков, подрядчиков, исполнителей из указанных государств, режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый для национальных товаров (работ, услуг) и поставщиков (подрядчиков, исполнителей). В настоящее время государственным и муниципальным закупкам посвящен раздел XXII Договора о Евразийском экономическом союзе, участниками которого являются Россия, Беларусь, Казахстан, Армения и Киргизия. Согласно ст. 88 Договора государствам-членам гарантируется предоставление национального режима в сфере закупок.

21 июля 2012 года Российская Федерация вошла в состав ВТО. В то же время, несмотря на членство в ВТО, Россия до настоящего времени не подписала международное Соглашение по правительственным закупкам, действующее в рамках данной организации, основной целью которого является упрощение допуска иностранных поставщиков к государственным закупкам в государствах – участниках Соглашения.

⁴¹³ Договор о создании единой таможенной территории и формировании таможенного союза (подписан в г. Душанбе 06.10.2007) // СЗ РФ. 2011. № 12. Ст. 1552. Утратил силу с даты вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 - с 1 января 2015 года.

⁴¹⁴ Соглашение о государственных (муниципальных) закупках (Заключено в г. Москве 09.12.2010) // СЗ РФ. 2012. № 5. Ст. 540. Утратило силу с даты вступления в силу Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 - с 1 января 2015 года.

В юридической литературе отмечается, что установление приоритетов при оценке заявок тем участникам закупки, которые предлагают товары российского происхождения, расходится с базовыми принципами ВТО, касающимися предоставления иностранным товарам режима не менее благоприятного, чем тот, который предоставлен аналогичным товарам отечественного происхождения⁴¹⁵. В этой связи в случае присоединения России к Соглашению по правительственным закупкам могли бы возникнуть определенные затруднения с поддержкой отечественных товаропроизводителей за счет действующих ныне ограничений в отношении иностранных поставщиков и производимых ими товаров.

Следует обратить внимание на то, что изначально при принятии Закона о размещении заказов отрицалась возможность поддержки отечественных товаропроизводителей путем введения каких-либо ограничений для иностранных участников. В этой связи особо подчеркивалась необходимость повышения конкурентоспособности отечественной продукции для того, чтобы можно было состязаться с иностранными участниками при проведении государственных закупок. В дальнейшем подход к решению рассматриваемого вопроса кардинально изменился за счет установления преференций для отечественных товаропроизводителей, введения запретов и ограничений для иностранных участников и предлагаемых ими товаров.

Так, на фоне экономического кризиса 2008 года в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 5 декабря 2008 г. № 427 (в ред. приказа от 8 апреля 2009 г. № 123) «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для государственных или муниципальных нужд» при размещении заказов на поставки отдельных товаров для государственных или муниципальных нужд путем проведения конкурса или аукциона участникам размещения заказа, заявки на

⁴¹⁵ См.: *Беляева О.А.* Эффективность применения законодательства о закупках Российской Федерации и целесообразность имплементации некоторых зарубежных методов государственного регулирования закупочной деятельности в российское законодательство // *Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография* / Отв. ред. *О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик*. М.: Юстицинформ, 2017. С. 733, 734.

участие которых содержат предложения о поставке товаров российского происхождения, с целью защиты отечественных товаропроизводителей предполагалось предоставление для последних преференций в отношении цены контракта в размере 15%⁴¹⁶. Данный правовой акт носил временный характер и утратил силу с 31 декабря 2010 года.

Государственная поддержка отечественных товаропроизводителей в форме предоставления преференций использовалась и позже. Например, в 2013 году в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 17 апреля 2013 г. № 211 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для нужд заказчиков»⁴¹⁷ поставщикам определенных видов товаров российского и белорусского происхождения были предоставлены преференции в размере 15% от цены контракта по сравнению с иностранными поставщиками (указанный приказ утратил силу 31 декабря 2013 года) и т.д.

Следует отметить, что Торгово-промышленная палата Российской Федерации внесла предложения об увеличении срока действия нормативных актов о преференциях до 3–5 лет, распространении преференций в отношении цены контракта в размере не менее 15% на все виды отечественных товаров с учетом степени локализации производства, а в перспективе доведении объема преференций до 20%⁴¹⁸.

Анализ показывает, что во многих государствах принимаются протекционистские меры, направленные на защиту национальных производителей (поставщиков). Так, в США приобретение иностранных товаров возможно только

⁴¹⁶ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 3.

⁴¹⁷ Рос. газета. 2013. 5 июня.

⁴¹⁸ *Катырин С.Н.* Материалы выступления на круглом столе 28 февраля 2014 г. «Контрактная система: старт дан. Пилотный опыт повышения эффективности закупок», состоявшегося в рамках XI Красноярского экономического форума // Торгово-промышленные ведомости Торгово-промышленной палаты РФ. 2014. 2 марта (URL: http://www.tpp-inform.ru/analytic_journal/4355.html (дата обращения 05. 03.2014)).

в случаях невыгодности и неэффективности приобретения отечественных товаров или их отсутствия на внутреннем рынке⁴¹⁹.

В настоящее время согласно ч. 3 ст. 14 Закона о контрактной системе в том числе в целях защиты внутреннего рынка, развития национальной экономики и поддержки отечественных товаропроизводителей Правительством России может устанавливаться запрет на допуск иностранных товаров, а также выполнение работ и оказание услуг иностранными предпринимателями⁴²⁰. Кроме того, Правительство России вправе также устанавливать ограничения, касающиеся допуска иностранных товаров и иностранных предпринимателей к участию в закупках⁴²¹. Такого рода запреты и ограничения связаны прежде всего с решением задачи импортозамещения.

Согласно ч. 3 ст. 14 Закона о контрактной системе в случае, если нормативным актом Правительства Российской Федерации предусматриваются

⁴¹⁹ См.: *Кичик К.В.* Заслуживающие внимания особенности правового регулирования отношений в сфере публичных закупок в зарубежных странах // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография / Отв. ред. *О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик*. М.: Юстицинформ, 2017. С. 741-744.

⁴²⁰ См., например: постановление Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2014. № 29, Ст. 4157; постановление Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 791 «Об установлении запрета на допуск товаров легкой промышленности, происходящих из иностранных государств, и (или) услуг по прокату таких товаров в целях осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2014. № 34. Ст. 4660; постановление Правительства РФ от 21 декабря 2019 г. № 1746 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров, происходящих из иностранных государств, и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 52 (часть II). Ст. 7983.

⁴²¹ См., например: постановление Правительства РФ от 22 августа 2016 № 832 «Об ограничениях допуска отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2016. № 36. Ст. 5398; постановление Правительства России от 26 сентября 2016 г. № 968 «Об ограничениях и условиях допуска отдельных видов радиоэлектронной продукции, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2016. № 40. Ст. 5748; постановление Правительства РФ от 20 сентября 2018 г. № 1119 «Об ограничениях допуска оружия спортивного огнестрельного с нарезным стволом, патронов и боеприпасов прочих и их деталей, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2018. № 40. Ст. 6124.

обстоятельства, допускающие касающиеся запретов и ограничений исключения, в ЕИС должно быть размещено обоснование невозможности соблюдения запрета или ограничений. В данном нормативном акте должен быть установлен порядок подготовки соответствующего обоснования и требования к его содержанию⁴²².

В соответствии с ч. 4 ст. 14 Закона о контрактной системе федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок по поручению Правительства Российской Федерации должен устанавливать условия допуска для целей товаров, происходящих из иностранного государства либо группы иностранных государств, а также работ и услуг, выполняемых (оказываемых) иностранными подрядчиками (исполнителями).

В этой связи был принят приказ Минфина России от 4 июня 2018 г. № 126 н (с изм.) «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴²³. Указанный приказ Минфина России содержит два приложения, касающихся перечней товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, допускаемых на территорию РФ для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд по цене, сниженной соответственно на 15 % и на 20 %.

⁴²² См., например: Порядок подготовки обоснования невозможности соблюдения ограничения на допуск радиоэлектронной продукции, происходящей из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденный постановлением Правительства РФ от 21.12.2019 № 1746; Порядок подготовки обоснования невозможности соблюдения запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств (за исключением программного обеспечения, включенного в единый реестр программ для электронных вычислительных машин и баз данных из государств - членов Евразийского экономического союза, за исключением Российской Федерации), для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденный постановлением Правительства РФ от 16.11.2015 № 1236 (с изм.).

⁴²³ См.: приказ Минфина России от 4 июня 2018 г. № 126н (с изм.) «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 15.01.2022).

Особо следует сказать о запретах, касающихся участия зарубежных поставщиков в закупках для нужд обороны страны и безопасности государства.

Так, ранее постановлением Правительства РФ от 14 января 2017 г. № 9 был установлен запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, выполнение работ, оказание услуг, выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, при осуществлении закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства⁴²⁴.

Постановлением Правительства РФ от 7 марта 2019 г. № 239 был установлен запрет на допуск отдельных видов товаров станкоинструментальной промышленности, происходящих из иностранных государств, при осуществлении закупок для нужд обороны страны и безопасности государства⁴²⁵.

В настоящее время рассматриваемый запрет, касающийся закупок для нужд обороны страны и безопасности государства, установлен постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 616⁴²⁶. Также данным нормативным правовым актом установлен запрет на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд. Данные запреты, касающиеся обычных закупок и закупок для нужд обороны страны и безопасности государства, не распространяются на государства – члены Евразийского экономического союза (п. 1 и п. 2 постановления).

⁴²⁴ Постановление Правительства РФ от 14 января 2017 г. № 9 «Об установлении запрета на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок товаров, работ (услуг) для нужд обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 655. Утратило силу с 1 мая 2020 г.

⁴²⁵ Постановление Правительства РФ от 7 марта 2019 г. № 239 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров станкоинструментальной промышленности, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. 2019. № 11. Ст. 1123. Утратило силу с 1 мая 2020 г.

⁴²⁶ Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 2993.

Постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 617 установлены ограничения допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, при осуществлении закупок в контрактной системе⁴²⁷. Как и в иных случаях данные ограничения не касаются государств - членов Евразийского экономического союза.

С принятием вышеуказанных постановлений Правительства РФ от 30 апреля 2020 № 616, устанавливающего запреты, и № 617, вводящего ограничения, связывается формирование нормативной базы для создания приоритета продукции российского производства при закупках для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁴²⁸.

Согласно п. 2 постановления Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2013⁴²⁹ товаром российского происхождения признается товар, включенный: в реестр промышленной продукции, произведенной на территории Российской Федерации, или в реестр промышленной продукции, произведенной на территории государства - члена Евразийского экономического союза (за исключением России)⁴³⁰; в единый реестр российской радиоэлектронной продукции⁴³¹.

Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2014 содержит нормы, касающиеся минимальной обязательной доли закупок российских товаров

⁴²⁷ Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 617 «Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2020. № 19. Ст. 2994.

⁴²⁸ См.: Совершенствование системы госзакупок продолжается быстрыми темпами // Рос. газета. 2021. 24 марта.

⁴²⁹ Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2013 «О минимальной доле закупок товаров российского происхождения» // 2020. № 50 (ч. IV). Ст. 8219.

⁴³⁰ Ведение указанных реестров предусмотрено постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 616.

⁴³¹ Данный единый реестр предусмотрен постановлением Правительства РФ от 10 июля 2019 г. № 878 «О мерах стимулирования производства радиоэлектронной продукции на территории Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. № 925 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 29 (ч. II). Ст. 4023.

и ее достижения заказчиком⁴³². При этом учету подлежат товары, происходящие из государств - членов Евразийского экономического союза.

Применительно к реализации государственной экономической политики в части импортозамещения следует обратить внимание на положения, содержащиеся в Послании Президента России В.В. Путина Федеральному собранию от 4 декабря 2014 г.⁴³³, касающиеся того, что отечественная продукция должна отвечать жёстким условиям по качеству и цене; импортозамещение должно носить разумный характер; программы импортозамещения должны способствовать созданию в России «массового слоя производственных компаний, способных быть конкурентными не только внутри страны, но и на международных рынках». Существующие компании «сталкиваются с нехваткой капитала, технологий, кадров, оборудования», в связи с чем требуется максимальное снятие данных ограничений, создание для таких компаний настоящего инвестиционного лифта, «чтобы они пошли в рост, в разы повысили свою капитализацию и объёмы производства, закрепились на внешних рынках». Таким образом, в данном Послании Президента России В.В. Путина обозначены направления государственной поддержки отечественных товаропроизводителей.

Учеными также обращается внимание на то, что предоставление преференций отечественным поставщикам, может иметь как положительный эффект, так и определенные негативные последствия. Например, в экономической литературе со ссылкой на международный и российский опыт, отмечается, что предоставление преференций должно носить взвешенный, сбалансированный характер. Подобная мера не должна вызывать у отдельных категорий поставщиков иждивенческие ожидания или приводить к монополизации некоторых сегментов отраслевых и локальных рынков. Такие негативные последствия влекут за собой падение качества поставляемой для государственных и муниципальных нужд

⁴³² Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2014 «О минимальной обязательной доле закупок российских товаров и ее достижении заказчиком» // 2020. № 50 (ч. IV). Ст. 8220.

⁴³³ URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173>(дата обращения 10.12.2019).

продукции и необоснованное завышение цен, а также стагнацию отдельных отраслей экономики и потерю их конкурентоспособности⁴³⁴.

Таким образом, представляется возможным говорить о некотором негативном влиянии преференций на реализацию отдельных принципов контрактной системы (принципа конкуренции, принципа эффективности закупок).

Как уже ранее отмечалось, в Европейском Союзе под государственной помощью понимается помощь, предоставляемая в любой форме государствами или за счет государственных ресурсов, которая искажает или угрожает исказить конкуренцию путем создания преимуществ для отдельных предприятий или производств⁴³⁵. Т.е. само понятие государственной помощи связывается с возможностью негативного влияния на состояние конкуренции в данной сфере. При этом могут затрагиваться как публичные интересы (государства, муниципальных образований), так и частные интересы участников закупок – лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, на которых меры государственной поддержки не распространяются.

Предоставление помощи государством (за счет государственных ресурсов) непосредственно отражается на эффективности закупок (в части экономного расходования бюджетных средств, а также средств государственных внебюджетных фондов). В этом случае также можно говорить как о публичных, так и частных интересах. Применительно к последним речь идет, в частности, о гражданах, выступающих в качестве налогоплательщиков, средства которых расходуются на закупки в рамках контрактной системы.

Говоря о частных интересах, следует также учитывать интересы отдельных граждан, выступающих в качестве конечных потребителей материальных и нематериальных благ, создаваемых (приобретаемых) в рамках контрактной системы. Так, например, на фоне запретов и ограничений, касающихся закупок иностранных товаров, при отказе от тех или иных зарубежных товаров в целях

⁴³⁴ Попова О.А. Указ. соч. С. 62-64.

⁴³⁵ Договор о функционировании Европейского Союза // URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения 15.12.2021).

поддержки отечественных товаропроизводителей (импортозамещения) должна гарантироваться поставка отечественных товаров, не уступающих по качеству, потребительским свойствам импортным товарам.

В качестве примера можно привести сферу здравоохранения в части лекарственного обеспечения граждан. Очевидно, что вести речь о запретах, касающихся поставки импортных лекарственных препаратов (с целью поддержки отечественных производителей соответствующих лекарств) можно только в том случае, когда лекарственные препараты, производимые в России, не будут уступать по качеству и безопасности импортным аналогам.

Помимо финансовой поддержки отечественных товаропроизводителей, выступающих в качестве участников контрактной системы в сфере закупок, можно говорить также об имущественной, инфраструктурной, юридической, методологической поддержке данной категории предпринимателей.

Таким образом, в Российской Федерации сформированы нормативно-правовые основы государственной поддержки отечественных товаропроизводителей в рамках контрактной системы в сфере закупок.

Государственная поддержка отечественных товаропроизводителей путем установления законодательных запретов и ограничений для зарубежных участников, минимальной обязательной доли закупок российских товаров способствует решению задачи импортозамещения, развитию промышленного производства.

Правовое регулирование государственной поддержки отечественных товаропроизводителей – участников контрактной системы в сфере закупок должно осуществляться с учетом достижения цели правового регулирования – надлежащего обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Одновременно требуется правовое обеспечение решения таких задач, как повышение конкурентоспособности отечественных товаров (результатов работ, услуг), повышение эффективности закупок в контрактной системе, включая повышение эффективности предпринимательской деятельности (в том числе с позиции бюджетного регулирования).

§ 2. Правовые формы государственной поддержки субъектов малого предпринимательства и иных участников контрактной системы

Субъекты малого предпринимательства (далее также – СМП) характеризуются рядом особенностей. Так, В.К. Андреев обращает внимание на то, что категория субъектов малого, а также среднего предпринимательства в соответствии с ГК РФ не является отдельной организационно-правовой формой юридического лица, и предлагает рассматривать данную категорию с позиции теории сложно-составного интегрированного субъекта предпринимательского права, в котором исследуются элементы юридического лица⁴³⁶. Данный автор отмечает, что субъекты малого и среднего предпринимательства сами по себе выступают как правосубъектная категория, отличная от простого юридического лица. В Федеральном законе от 29 июня 2015 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁴³⁷ представлены варианты таких сложно-составных, интегрированных юридических лиц – субъектов малого и среднего предпринимательства⁴³⁸.

В научной литературе отмечается необходимость развития и государственной поддержки субъектов малого предпринимательства в России. Так, В.А. Вайпан обращает внимание на то, что государственная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в развитых зарубежных странах является одним из основных направлений государственной экономической политики⁴³⁹. И.В. Ершова считает необходимым принятие специальной федеральной

⁴³⁶ Андреев В.К. Предпринимательское законодательство России. Научные очерки. М., 2008. С. 181.

⁴³⁷ Рос. газета. 2015. 3 июля.

⁴³⁸ Андреев В.К. Корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства как институт развития // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 2. С. 121, 122.

⁴³⁹ Вайпан В.А. Основы правового регулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства // Право и экономика. 2015. № 12. С. 4-9.

программы развития малого и среднего предпринимательства на среднесрочную перспективу как нормативного правового акта⁴⁴⁰.

Указанным субъектам уделяется особое внимание и в рассматриваемой сфере отношений, что находит отражение в нормативных правовых актах. Так, постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1996 г. № 523 «Об участии субъектов малого предпринимательства в производстве и поставке продукции и товаров (услуг) для федеральных государственных нужд» было предусмотрено, что государственный контракт на поставку продукции и товаров (услуг) общегосударственного назначения для федеральных государственных нужд должен содержать отдельный раздел об участии субъектов малого предпринимательства в реализации этого контракта⁴⁴¹.

С целью развития малого (а также среднего) предпринимательства требуется создать соответствующую инфраструктуру. Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ (с изм.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»⁴⁴² (далее – Закон о развитии малого и среднего предпринимательства) под инфраструктурой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства понимается система коммерческих и некоммерческих организаций. Последние создаются, осуществляют свою деятельность или привлекаются в качестве поставщиков (исполнителей, подрядчиков) для осуществления закупок товаров, работ, услуг с целью обеспечения государственных и муниципальных нужд при реализации государственных программ (подпрограмм) различного уровня, обеспечивающих условия для создания субъектов малого и среднего предпринимательства, и для оказания им поддержки. На основе научного анализа данного определения учеными сделан вывод о том, что организации, из которых состоит инфраструктура поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, делятся на две группы. В первую

⁴⁴⁰ Малое и среднее предпринимательство: правовое обеспечение [И.В. Ершова, Л.В. Андреева, А.Г. Бобкова и др.]; отв. ред. д.ю.н., проф. И.В. Ершова. М.: ИД «Юриспруденция», 2014. С. 113 (автор параграфа - И.В. Ершова).

⁴⁴¹ СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2150.

⁴⁴² СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

группу входят коммерческие и некоммерческие организации, являющиеся (привлекаемые) поставщиками (исполнителями, подрядчиками) при выполнении заказов для государственных и муниципальных нужд. Ко второй группе относятся организации и фонды, осуществляющие непосредственную поддержку субъектов малого и среднего предпринимательства в форме предоставления им инвестиций, а также в виде предоставления помещений, оказания каких-либо услуг, например, консультационных⁴⁴³.

Согласно ч. 1 ст. 16 Закона о развитии малого и среднего предпринимательства поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства и организаций, образующих инфраструктуру поддержки данной категории предпринимателей, включает финансовую, в том числе гарантийную, имущественную, информационную, консультационную поддержку, поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников, поддержку в области инноваций и промышленного производства, ремесленничества, поддержку субъектов, осуществляющих внешнеэкономическую и сельскохозяйственную деятельность.

Так, в соответствии со ст. 18 Закона о развитии малого и среднего предпринимательства имущественная поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства включает передачу во владение и в пользование государственного или муниципального недвижимого и движимого имущества, в том числе земельных участков, зданий (строений, сооружений), нежилых помещений, оборудования, машин, механизмов, установок, транспортных средств, инвентаря, инструментов. Передача имущества может осуществляться на возмездной либо безвозмездной основе, а также на льготных условиях. Основаниями для такой передачи являются государственные и муниципальные программы (подпрограммы).

⁴⁴³ См.: Григорович Е.В., Ключникова Я.А. Некоторые вопросы правового регулирования деятельности субъектов малого предпринимательства // Экономика и право. XXI век. 2015. № 4. С. 14, 15.

Данные меры государственной поддержки субъектов малого предпринимательства могут использоваться и в контрактной системе в сфере закупок. Их реализация также должна будет способствовать развитию производственного сектора.

Особое значение для дальнейшего развития малого и среднего предпринимательства в России имеет разработка и принятие Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года⁴⁴⁴ (далее - Стратегия), подготовленной в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Достижение целевых индикаторов реализации Стратегии обеспечивается за счет выделения в рамках Стратегии следующих целевых групп (секторов) малых и средних предприятий: массовый сектор - предприятия, которые, «как правило, специализируются на осуществлении торговых операций, предоставлении услуг гражданам, производстве и реализации сельскохозяйственной продукции и, таким образом, играют ключевую роль в обеспечении занятости, повышении качества и уровня комфорта среды для проживания»; высокотехнологичный сектор – «экспортно ориентированные предприятия, предприятия в сферах обрабатывающего производства и предоставления услуг, быстрорастущие предприятия, которые обеспечивают внедрение инноваций и решают задачи по диверсификации экономики и повышению ее конкурентоспособности».

Отдельная категория предприятий, действующих в социальной сфере, - субъекты социального предпринимательства, к которым относятся предприятия, «специализирующиеся на производстве продукции и предоставлении услуг в интересах социально уязвимых и малоимущих групп граждан либо создающие рабочие места для таких групп граждан».

⁴⁴⁴ Распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р <О Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в РФ на период до 2030 г. и плане мероприятий («дорожной карте») по ее реализации> // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3549.

Для расширения доступа малых и средних предприятий к закупкам товаров, работ, услуг организациями государственного сектора экономики в Стратегии предусмотрен ряд мер, к которым относятся: постепенное наращивание обязательной квоты на закупки у данных субъектов; регулярное проведение анализа потребностей заказчиков в привлечении к исполнению заказов данных субъектов; мероприятия на повышению уровня технологической и организационной готовности предприятий данной категории к участию в закупках; организация методического содействия малым и средним предприятиям для участия в закупках; создание реестров надежных поставщиков из числа субъектов малого и среднего предпринимательства, производственные мощности и профессиональные компетенции которых позволят обеспечить исполнение договоров, заключаемых с заказчиками; содействие формированию системы совещательных органов, отвечающих за аудит эффективности закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства; разработка и реализация программ партнерства между заказчиками и малыми и средними предприятиями.

Представляется, что реализация данных мер имеет особое значение для контрактной системы в сфере закупок. Пока же в Законе о контрактной системе применительно к вышеуказанному перечню мер идет речь лишь о квотировании закупок у субъектов малого предпринимательства.

Особое внимание в рассматриваемой Стратегии уделено поддержке технологического развития и импортозамещения.

В данном программном документе отмечается, что отдельные виды инноваций могут быть разработаны и успешно внедрены с участием малых и средних предприятий. В этой связи целесообразно создать «соответствующие условия и стимулы для вовлечения таких организаций в мероприятия национальной технологической инициативы - программу мер по формированию принципиально новых рынков и созданию условий для глобального технологического лидерства Российской Федерации». Одновременно предусматривается оказание приоритетной поддержки малым и средним предприятиям, реализующим проекты в сфере импортозамещения.

К перспективным направлениям, касающимся государственной поддержки малых и средних предприятий при этом отнесены: «тиражирование лучших практик импортозамещения, актуальных для российского рынка; формирование баз данных и каталогов продукции, содержащих информацию о приоритетных товарах, требующих импортозамещения с учетом технологических приоритетов». В Стратегии отмечается, что особую роль в поддержке проектов малых и средних предприятий в сфере импортозамещения должны играть программы, реализуемые Фондом развития промышленности.

Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства связывается с развитием конкуренции. Так, согласно пп. «в» п. 3 Указа Президента России от 21 декабря 2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»⁴⁴⁵ в качестве одного из основополагающих принципов государственной политики по развитию конкуренции рассматривается обеспечение развития малого и среднего предпринимательства.

В Национальном плане развития конкуренции в Российской Федерации на 2018-2020 годы в качестве одного из ключевых показателей в качестве одного из ключевых показателей значилось «увеличение к 2020 году доли закупок, участниками которых являются только субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации, в сфере государственного и муниципального заказа не менее чем в два раза по сравнению с 2017 годом» (пп. «в» п.1)

Участие субъектов малого предпринимательства в государственных закупках рассматривается в качестве формы государственной поддержки данных субъектов.

Представляет научный и практический интерес зарубежный опыт участия субъектов малого предпринимательства в государственных закупках, который показывает, что к способам привлечения данной категории лиц к участиям в

⁴⁴⁵ СЗ РФ. 2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

закупках относятся бронирование (резервирование) части финансовых средств для субъектов малого предпринимательства; субконтрактация (субподряд) данных субъектов с крупными предприятиями; кооперация с другими предприятиями; разделение государственного заказа на части⁴⁴⁶. Вопросу реализации аналогичных мер поддержки по отношению к отечественным субъектам малого предпринимательства как участникам размещения заказов уделяется внимание в научных работах⁴⁴⁷.

Меры по государственной поддержке и стимулированию СМП предусматриваются Законом о контрактной системе⁴⁴⁸. Следует обратить внимание на то, что в Законе о контрактной системе субъекты малого предпринимательства упоминаются одновременно с социально ориентированными некоммерческими организациями (далее также - СО НКО), фактически как единая категория участников закупок. Об этом свидетельствует уже само название ст. 30 рассматриваемого Закона – «Участие субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в закупках».

Для того, чтобы получать государственную поддержку, СМП как и другие субъекты - потенциальные поставщики (подрядчики, исполнители) должны соответствовать обязательным требованиям к участникам закупок,

⁴⁴⁶ Гладков А.А. Международный опыт привлечения субъектов малого предпринимательства к закупкам продукции для государственных и муниципальных нужд // Конкурсные торги. 2001. Май-июнь. С. 11-15.

⁴⁴⁷ См.: Бурмистрова Т., Тюляков А. Закупки продукции для государственных нужд. Роль малого бизнеса // Право и экономика. 1999. № 12. С. 17-30; Перов К.А. Методика привлечения малого предпринимательства к выполнению государственного заказа // Конкурсные торги. 2001. Май-июнь. С. 19-22; Белов В.Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: дис. ... канд. юрид. наук. РАГС при Президенте РФ. М., 2006. С. 95 и др.

⁴⁴⁸ Следует отметить, что в научной литературе дается и критическая оценка в отношении предоставления преференций субъектам малого и среднего бизнеса, в том числе в сфере публичных закупок. Авторы ставят вопрос о том, что «преференции дискриминируют остальных участников закупок, их эффективность не подтверждается репрезентативными данными, а квотирование - основной показатель закупок - является административным инструментом, чуждым рыночной экономике». См.: Агапова Е.В., Беляева О.А. Неординарный правовой режим публичных закупок у субъектов малого и среднего бизнеса // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2020. № 3. С. 26-31.

предусмотренным Законом о контрактной системе. В соответствии с ч. 1 ст. 31 данного законодательного акта, в частности, идет речь о следующих обязательных для любых участников закупок требованиях: соответствие требованиям к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки (например, наличие в необходимых случаях лицензии, допуска саморегулируемой организации и т.п.); непроведение ликвидации участника закупки; неприостановление деятельности участника закупки в соответствии с КоАП РФ; отсутствие у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты различного уровня; отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов и т.д. Согласно ч. 1.1 ст. 31 Закона заказчик вправе также дополнительно установить требование об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) информации об участнике закупки.

В соответствии с ч. 3 ст. 30 Закона о контрактной системе при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) открытыми конкурентными способами в извещениях об осуществлении закупок устанавливается преимущество участникам закупок, которыми могут быть только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн. рублей.

На важность закрепления ограничения в части участия в закупках СМП и СО НКО обратил особое внимание Президиум Верховного Суда РФ. Применительно к одному из судебных дел, касающихся участия в закупках в рамках контрактной системы субъектов малого предпринимательства, было отмечено, что изначально следовало опубликовать извещение, документацию о закупке, установив указанное в ч. 3 ст. 30 Закона о контрактной системе ограничение о возможности участия в закупке только СМП и СО НКО.

Ввиду того, что в извещении об осуществлении закупки на выполнение подрядных работ и в документации о закупке такое ограничение не было установлено, электронный аукцион проводился по общим правилам, истец

принимал участие в аукционе на общих условиях наряду с иными организациями. В этой связи императивные требования ч. 8 ст. 30 Закона о контрактной системе о тридцатидневном сроке оплаты в рассмотренном деле применению не подлежали⁴⁴⁹. Следует заметить, что в дальнейшем максимальный срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта был сокращен в два раза и не мог превышать пятнадцати рабочих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке. В соответствии с внесенными в Закон о контрактной системе изменениями⁴⁵⁰ в 1922 году указанный срок оплаты не должен будет превышать 10 дней, а начиная с 1 января 2023 года – семи дней. Ограничение по сроку оплаты было предусмотрено на фоне многочисленных случаев, касающихся неоплаты (несвоевременной оплаты) заказчиками принятых от их контрагентов товаров (результатов работ, услуг). Данная норма может быть применена только в рамках закупок с участием СМП, СО НКО.

Законом о контрактной системе установлены две формы государственной поддержки - привлечения СМП (СО НКО) к участию в закупках, заимствованные из зарубежной практики.

Первая форма государственной поддержки СМП заключается в следующем. По общему правилу заказчики были обязаны осуществлять закупки у СМП (и одновременно у СО НКО) в объеме не менее чем 15% совокупного годового объема закупок, а с 1 января 2022 года - не менее чем 25% совокупного годового объема закупок (ч. 1 ст. 30 Закона о контрактной системе в ред. ФЗ от 01.07.2021 № 277-ФЗ).

⁴⁴⁹ См.: п. 11 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁵⁰ Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. I). Ст. 5105.

Следует отметить, что в соответствии с ранее действовавшим законодательством - ст. 15 Закона о размещении заказов государственные и муниципальные заказчики обязаны были размещать заказы у СМП в размере от 10 до 20 % общего годового объема закупок в соответствии перечнем товаров (работ, услуг), установленных Правительством Российской Федерации. Таким образом, в настоящее время нижний предел повышен, что соответствует интересам рассматриваемой категории лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

В научной литературе отмечается, что расширению прав СМП в рассматриваемой сфере способствует также отсутствие в Законе о контрактной системе перечня товаров (работ, услуг), в соответствии с которым заказчики обязаны осуществлять закупки. Поскольку малый бизнес представлен практически во всех областях предпринимательской деятельности, отмена такого перечня представляется верным решением. Тем самым Закон о контрактной системе значительно увеличивает возможности участия рассматриваемых субъектов в государственных и муниципальных закупках⁴⁵¹.

Вторая форма государственной поддержки СМП в ранее действовавшем Законе о размещении заказов не использовалась. Ее суть сводится к привлечению СМП (СО НКО) к исполнению контрактных (договорных) обязательств на условиях соисполнительства. Согласно ч. 5 ст. 30 Закона о контрактной системе заказчик при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) вправе установить в извещении об осуществлении закупки требование к участнику закупки, не являющемуся СМП (СО НКО), о привлечении к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП (СО НКО). Данное условие включается в контракты с указанием объема такого привлечения, установленного в виде процента от цены контракта. В этом случае изначально участниками закупок могут являться любые лица, победитель среди которых обязан будет привлечь в

⁴⁵¹ Малое и среднее предпринимательство: правовое обеспечение. С. 280 -297 (автор главы – Л.В. Андреева).

качестве субподрядчиков (соисполнителей) лиц из категории СМП, СО НКО на этапе исполнения договорных обязательств. Количество товаров (объем работ либо услуг), к поставкам (выполнению, оказанию) которых привлекаются такие субпоставщики (субподрядчики, соисполнители), должны учитываться в совокупном годовом объеме закупок, отводимом на такого рода участников.

Применительно к данной форме участия СМП в закупках принято постановление Правительства РФ от 23 декабря 2016 г. № 1466 (с изм.) «Об утверждении типовых условий контрактов, предусматривающих привлечение к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций»⁴⁵². Согласно п. 2 типовых условий в срок не более 5 рабочих дней со дня заключения договора с субподрядчиком, соисполнителем поставщик (подрядчик, исполнитель) обязан представить заказчику декларацию о принадлежности субподрядчика, соисполнителя к СМП (СО НКО), а также копию договора (договоров), заключенного с субподрядчиком, соисполнителем, заверенную поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Следует также отметить, что согласно ч. 2 ст. 101 Закона о контрактной системе заказчик обязан осуществлять контроль за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП (СО НКО). Данная необходимость обусловлена следующим. Контроль за закупками у СМП, СО НКО (не менее чем 25% совокупного годового объема закупок) путем проведения конкурентных способов закупок (до момента заключения контрактов) осуществляют специально уполномоченные органы (на федеральном уровне - ФАС России). В то же время привлечение СО НКО, СМП в качестве субподрядчиков, соисполнителей может быть осуществлено только в период исполнения договорных обязательств, что не подлежит контролю со стороны уполномоченных органов.

⁴⁵² СЗ РФ. 2017. № 1 (часть II). Ст. 196.

Законом о контрактной системе предусмотрено обязательное оформление отчета об объеме закупок у СМП (СО НКО) и обязательное размещение такого отчета в единой информационной системе (далее – ЕИС) до 1 апреля года, следующего за отчетным годом. Порядок подготовки такого отчета и его размещения в единой информационной системе был утвержден постановлением Правительства РФ от 17 марта 2015 г. № 238 (с изм.)⁴⁵³.

Помимо преимуществ для СМП (СО НКО), закрепленных непосредственно в ст. 30 Закона о контрактной системе, следует обратить внимание на то обстоятельство, что согласно ч. 8.1 ст. 96 данного Закона участник закупки, являющийся СМП (СО НКО), с которым заключается контракт, освобождается от предоставления обеспечения исполнения контракта, от обеспечения гарантийных обязательств. При этом такой участник должен представить информацию, подтверждающую исполнение в течение трех лет до даты подачи заявки на участие в закупке трех контрактов, исполненных без применения к нему неустоек (штрафов, пеней).

На практике имеют место и иные ситуации, связанные с непредъявлением к участникам закупок – СМП требований, касающихся обеспечения исполнения контрактных обязательств. Так, постановлением Правительства РФ от 11 марта 2016 г. № 182 «О случаях и об условиях, при которых в 2016 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта»⁴⁵⁴ были определены случаи и условия, при которых в 2016 году заказчик имел право не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки, а также проекте контракта. К данным случаям было отнесено в том числе проведение закупок с участием только СМП, СО НКО.

Анализируя судебную, а также административную практику в рассматриваемой сфере, можно сделать вывод о том, что споры связаны, в

⁴⁵³ СЗ РФ. 2015. № 12. Ст. 1766.

⁴⁵⁴ СЗ РФ. 2016. № 13. Ст. 1822.

частности, с нарушениями норм законодательства о закупках с участием СМП (СО НКО) в части минимального объема закупок (до 01.01.2022 - не менее чем 15% совокупного годового объема закупок), выявляемыми контролирующими органами (на федеральном уровне – ФАС России). При неисполнении данного требования возникает помимо прочего вопрос о привлечении должностных лиц, выступающих на стороне заказчиков, к административной ответственности. Часть должностных лиц пытаются обжаловать решения контролирующих органов о привлечении их к административной ответственности в судах общей юрисдикции⁴⁵⁵. Рассматриваются также дела, касающиеся необходимости привлечения в качестве субподрядчиков (соисполнителей) лиц из категории СМП (СО НКО)⁴⁵⁶. Также имели место случаи рассмотрения споров, связанные с предоставлением участником закупок декларации о принадлежности к СМП (СО НКО)⁴⁵⁷.

Анализ законодательства о контрактной системе в части привлечения к участию в закупках СМП (СО НКО) свидетельствует о детальной урегулированности данных отношений, в том числе форм и порядка участия, отчетности, контроля, ответственности и т.д.

По данным Минфина России, в 2020 году с преимуществами для СМП и СО НКО было размещено 1,2 млн. извещений (54%). Общая сумма начальных (максимальных) цен контрактов при этом составила 1,4 трлн. руб. С требованием об обязанности привлекать СМП или СО НКО в качестве соисполнителей по

⁴⁵⁵ См., например: постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 3 апреля 2017 г. № 02АП-1203/17 // ИПП ГАРАНТ.РУ; решение Оренбургского областного суда от 10 февраля 2017 г. по делу № 21-39/2017 // ИПП ГАРАНТ.РУ; постановление Волгоградского областного суда от 20 мая 2016 г. по делу № 4А-518/2016 // ИПП ГАРАНТ.РУ.

⁴⁵⁶ См., например: постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 22 декабря 2017 г. № Ф03-4293/17 по делу № А37-625/2017 // ИПП ГАРАНТ.РУ; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 27 сентября 2017 г. № Ф09-5384/17 по делу № А60-55367/2016 // ИПП ГАРАНТ.РУ; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 8 августа 2017 г. № Ф03-2748/17 по делу № А59-931/2016 // ИПП ГАРАНТ.РУ.

⁴⁵⁷ См., например: постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 23 января 2018 г. № Ф07-15414/17 по делу № А56-2602/2017 // ИПП ГАРАНТ.РУ.

контрактам было размещено 32 тыс. извещений с общей суммой начальных (максимальных) цен контрактов 3,5 трлн. руб.⁴⁵⁸

На фоне мер по государственной поддержке субъектов малого предпринимательства в рамках контрактной системы в сфере закупок нельзя не отметить ситуации, когда заказчики своевременно не оплачивали своим контрагентам, в том числе рассматриваемым субъектам поставленные товары (выполненные работы, оказанные услуги). В этой связи с целью обеспечения интересов предпринимателей в Закон о контрактной системе были внесены вышеупомянутые дополнения, касающиеся сроков оплаты по государственным и муниципальным контрактам, что нашло отражение в судебной практике⁴⁵⁹.

Сказанное позволяет сделать вывод о том, что нормативные основы государственной поддержки отдельных категорий участников в рассматриваемой сфере сформированы. Вопрос заключается лишь в надлежащем исполнении указанных положений законодательства. К сожалению, проверки ФАС России, а также прокурорские проверки еще в период действия Закона о размещении заказов показывали, что соответствующие нормы законодательства нередко нарушались. В этой связи были предусмотрены специальные нормы, касающиеся ответственности за нарушения правил привлечения субъектов малого предпринимательства к участию в закупках.

Так, согласно ч. 6 ст. 30 Закона о контрактной системе в контракты должно быть включено обязательное условие о гражданско-правовой ответственности поставщиков (подрядчиков, исполнителей) за неисполнение условия о

⁴⁵⁸ См.: Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения 10.06.2021).

⁴⁵⁹ См.: п. 11 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

привлечении к исполнению контрактов субподрядчиков, соисполнителей из числа СМП (СО НКО).

Предусмотрена также административная ответственность для должностных лиц государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, выполняющих функции заказчиков. В соответствии с ч. 11 ст. 7.30 КоАП РФ в случае осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у СМП (СО НКО) в размере менее размера, предусмотренного законодательством о контрактной системе в сфере закупок, на указанных лиц накладывается административный штраф в размере 50 тысяч рублей.

Представляется, что с целью дальнейшего расширения государственной поддержки отдельных категорий участников закупок – в том числе субъектов малого предпринимательства помимо ответственности за нарушение установленных законодательством правил как негативной формы стимулирования целесообразно было бы также предусмотреть и позитивные формы стимулирования, например, морального стимулирования государственных и муниципальных заказчиков (их должностных лиц), показывающих положительные примеры привлечения рассматриваемых субъектов к участию в закупках, в том числе, на условиях соисполнительства.

В контрактной системе также предусмотрена государственная поддержка иных участников закупок, в частности организаций инвалидов. На необходимость государственной поддержки данной категории лиц в рассматриваемой сфере обращается особое внимание в научной литературе⁴⁶⁰.

Известно, что проблема инвалидности широко обсуждается в современном мире в том числе в связи с высокой численностью инвалидов, слабой

⁴⁶⁰ См., например: *Агапова Е.В., Беляева О.А.* Государственные закупки: современный инструментарий социальной политики // Юрист. 2020. № 6. С. 2-10.

защищенностью этой группы на рынке труда. Государственная политика в сфере защиты прав инвалидов носит социальную направленность⁴⁶¹.

Особое внимание уделяется мерам государственной поддержки занятости инвалидов. Так, в Указе Президента России от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»⁴⁶² обращается внимание на необходимость создания условий для повышения уровня занятости инвалидов, в том числе на оборудованных (оснащенных) для них рабочих местах (пп. «в» п. 2). Создание рабочих мест для инвалидов обуславливает необходимость дальнейшей государственной поддержки, связанной с реализацией (сбытом) производимых ими товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг), что может быть осуществлено в рамках контрактной системы.

Государственная поддержка в контрактной системе оказывается также учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы (далее – УИС), которые также, как и организации инвалидов, осуществляют производство товаров (выполнение работ, оказание услуг), которые могут быть реализованы через контрактную систему.

Изначально меры государственной поддержки для организаций инвалидов и учреждений УИС были предусмотрены ст. 14 Закона о размещении заказов. Согласно ч. 2 ст. 14 данного Закона под организациями инвалидов понимались организации, уставный (складочный) капитал которых полностью состоял из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов и среднесписочная численность инвалидов в которых по отношению к другим работникам составляла не менее чем 50 %, а доля оплаты труда инвалидов в фонде оплаты труда - не менее чем 25 %. Государственные заказчики, уполномоченные органы имели право предоставлять преимущества таким учреждениям, предприятиям и организациям в отношении предлагаемой цены контракта в размере до 15% при размещении заказов путем проведения торгов.

⁴⁶¹ См., например: Демьянова А.В. Социальная политика в сфере защиты прав инвалидов в России. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. 50 с.

⁴⁶² Рос. газета. 2012. 9 мая.

Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2008 г. № 175 (с изм.) «О предоставлении преимуществ учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, участвующим в размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» были утверждены перечни товаров (работ, услуг), при размещении заказов, на которые могут предоставляться преимущества данным субъектам⁴⁶³. К товарам, закупаемым у организаций инвалидов, в частности, были отнесены отдельные швейные текстильные изделия; одежда, кроме изделий из натурального меха; изделия из дерева, пробки, соломки и плетенки; гофрированная бумага, картон, бумажная и картонная тара. Также в перечень входили услуги по печатанию.

Государственная поддержка организаций инвалидов в дальнейшем нашла отражение и в законодательстве о контрактной системе. Согласно ч. 2 ст. 29 Закона о контрактной системе такая поддержка предусмотрена для общероссийских общественных организаций инвалидов (в том числе созданных в виде союзов общественных организаций инвалидов), среди членов которых инвалиды и их законные представители составляют не менее чем 80 %. Также сюда отнесены организации, уставный (складочный) капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов. Среднесписочная численность инвалидов в последних по отношению к другим работникам должна составлять не менее 50 %, доля оплаты труда инвалидов в фонде оплаты труда - не менее 25 %.

По общему правилу заказчик обязан предоставлять преимущества организациям инвалидов в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги в размере 15%.

Правила предоставления преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги и перечень товаров,

⁴⁶³ СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1135.

работ, услуг, при закупке которых предоставляются преимущества организациям инвалидов установлены постановлением Правительства от 15 апреля 2014 г. № 341 (с изм.) «О предоставлении преимуществ организациям инвалидов при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги⁴⁶⁴. Согласно п. 3 вышеуказанных Правил для получения преимущества участник закупки, являющийся организацией инвалидов, наряду с иными предусмотренными Законом о контрактной системе документами обязан заявить в произвольной форме о соответствии критериям отнесения к категории организации инвалидов, установленным указанным Законом.

Организация инвалидов, признанная победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя), представляет заказчику составленное в произвольной форме требование о предоставлении преимуществ (п. 4 Правил). Согласно п. 5 Правил контракт с организацией инвалидов – победителем в закупках заключается по цене, предложенной этой организацией, увеличенной до 15% от такой цены. Цена заключенного контракта не должна превышать начальную (максимальную) цену контракта, указанную в извещении об осуществлении закупки.

Данные положения распространяются на конкурентные способы закупок – торги (конкурсы и аукционы), запрос котировок. Перечень товаров, работ, услуг, при закупке которых предоставляются преимущества организациям инвалидов, расширился по сравнению с ранее действовавшим перечнем. В него вошли отдельные продукты питания, устройства и комплекты электрической аппаратуры, светильники и осветительные устройства, мебель для офисов и предприятий торговли, игры и игрушки, медицинские изделия и т.п.

⁴⁶⁴ СЗ РФ. 2014. № 18 (ч. IV). Ст. 2184.

По данным Минфина России, в 2020 году с преимуществами для организаций инвалидов было размещено 158 тыс. извещений (7%). Общая сумма начальных (максимальных) цен контрактов при этом составила 170 млрд. руб.⁴⁶⁵

В рамках Закона о размещении заказов перечень товаров, работ, услуг, которые могли закупаться у учреждений УИС с предоставлением преференций, в частности, включал отдельные виды одежды, средства пожаротушения, мебель, метизы, металлопродукцию, отдельные виды сельскохозяйственных машин.

Согласно 2 ст. 28 Закона о контрактной системе также, как и в отношении организаций инвалидов, по общему правилу заказчик обязан предоставлять учреждениям и предприятиям УИС преимущества в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги в размере 15 %.

Постановлением Правительства РФ от 14 июля 2014 г. № 649 «О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемых ими цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги»⁴⁶⁶ был утвержден перечень товаров (работ, услуг), в соответствии с которым при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) заказчик должен предоставлять учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимущества в отношении предлагаемых ими цен.

В указанный перечень, в частности, вошли отдельные виды продовольственных товаров, отдельные виды электронагревательных приборов, водонагреватели электрические, отдельные виды холодильного оборудования, кровати и тумбы деревянные.

По данным Минфина России, с преимуществами для учреждений и предприятий УИС в 2020 году было размещено 39 тыс. (2%) извещений о закупках

⁴⁶⁵ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения 10.06.2020).

⁴⁶⁶ СЗ РФ. 2014. № 29. Ст. 4153.

общим объемом 18 млрд рублей (0,2%), что на 11% меньше в количественном и на 3% больше в стоимостном выражении, чем в 2019 году⁴⁶⁷.

Следует отметить, что согласно ч. 3 ст. 44 Закона о контрактной системе для предприятия УИС, а также организаций инвалидов, установлен льготный режим в части обеспечения заявки на участие в закупке. Для данной категории участников закупок размер обеспечения заявки составляет $\frac{1}{2}$ % процента начальной (максимальной) цены контракта, в то время как для других участников закупок размер обеспечения заявки составляет от $\frac{1}{2}$ % до 1 % (5 %).

Необходимо обратить внимание на то, что выделение социально ориентированных некоммерческих организаций в качестве особой категории участников закупок, требующих государственной поддержки, является новеллой законодательного регулирования. В ранее действовавшем Законе о размещении заказов СО НКО не упоминались.

Одним из вопросов, связанных с участием СО НКО в закупках, является вопрос о том, что можно закупать у СО НКО. Согласно ст. 2.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (с изм.) «О некоммерческих организациях»⁴⁶⁸ (далее – Закон о некоммерческих организациях) признаком социально ориентированной некоммерческой организации является осуществление ею деятельности, направленной на решение социальных проблем и развитие в нашей стране гражданского общества. Определены виды деятельности (всего 18), которые перечислены в ч. 1 ст. 31.1 Закона о некоммерческих организациях. Речь идет, например, о деятельности в области образования, просвещения, науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, пропаганды здорового образа жизни, улучшения морально-психологического

⁴⁶⁷ См.: Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения 10.06.2020).

⁴⁶⁸ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

состояния граждан, физической культуры и спорта и содействие указанной деятельности, а также содействие духовному развитию личности (п. 9).

Следует учесть, что изначально, когда возник вопрос о государственной поддержке учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов, субъектов малого предпринимательства, предполагалось принятие соответствующих перечней товаров (работ, услуг), которые определенным образом были связаны с направлениями деятельности данных категорий лиц. Таким образом, государственная поддержка заключалась не просто в бюджетном финансировании отдельных категорий участников закупок, но и способствовала реализации производимых (создаваемых) ими товаров (выполнению работ, оказанию услуг).

В соответствии с Законом о контрактной системе в сфере закупок необходимо формальное обеспечение требуемого объема закупок с участием СО НКО (а также СМП). К предмету закупок с участием СО НКО (совместно с СМП) на практике относятся в том числе канцелярские товары, строительные материалы, топливо и иные товары (работы, услуги), непосредственно не связанные с деятельностью данных организаций.

Таким образом, в России сформирована нормативная основа для расширения доступа малых предприятий, а также организаций инвалидов, учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, социально ориентированных некоммерческих организаций к закупкам в контрактной системе путем квотирования либо предоставления преимуществ в виде преференций.

Правовое обеспечение государственной поддержки данных субъектов в рамках контрактной системы непосредственно связано с реализацией программных документов долгосрочного характера, касающихся развития малого (и среднего) предпринимательства, конкуренции, промышленного производства, внедрения инноваций и т.д.

Помимо финансовой поддержки указанных субъектов возможно также оказание иных видов государственной поддержки (с учетом особенностей осуществления деятельности в контрактной системе): имущественной,

информационной, консультационной поддержки, а также поддержки в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников рассматриваемых организаций – участников закупок.

§ 3. Стимулирование предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок: правовые аспекты

Помимо вопроса, касающегося правового обеспечения государственной поддержки отдельных категорий хозяйствующих субъектов в контрактной системе, с научной и практической точек зрения интерес представляет также вопрос, касающийся правовых аспектов стимулирования⁴⁶⁹ предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок. Как уже ранее было отмечено, институты государственной поддержки отдельных категорий предпринимателей и стимулирования предпринимательской деятельности определенным образом связаны.

Целью стимулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок является обеспечение надлежащего исполнения договорных обязательств, в частности, применительно к качеству и безопасности товаров (результатов работ, услуг), своевременному исполнению предпринимательских обязательств. Таким образом, в конечном итоге можно говорить о связи стимулирования предпринимательской деятельности с достижением цели контрактной системы – обеспечением государственных и муниципальных нужд.

Торгово-промышленная палата Российской Федерации ранее отмечала, что государственный заказ должен способствовать повышению деловой активности национального бизнеса⁴⁷⁰. Т.е. сама по себе возможность участия

⁴⁶⁹ Стимул – побудительная причина, толчок, заинтересованность в совершении чего-нибудь. Стимулировать – дать стимул к чему-нибудь; заинтересовать в чем-нибудь; активизировать деятельность. См.: *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. С. 766.

⁴⁷⁰ См.: доклад Е.М. Примакова 24 декабря 2009 г. на тему «О практике размещения и реализации государственного заказа и роли системы торгово-промышленных палат в ее совершенствовании» (URL: [http:// www.tpprf.ru/news/](http://www.tpprf.ru/news/) (дата обращения 25.01.2010).

предпринимателей в государственных либо муниципальных закупках может рассматриваться в качестве стимулирующей меры.

К формам стимулирования предпринимателей в рамках контрактной системы в сфере закупок могут быть отнесены позитивные формы – экономическое стимулирование⁴⁷¹ и моральное стимулирование, а также применение наказания (как негативная форма).

В зарубежной практике закупок используются как негативные, так и позитивные меры стимулирования. Негативные меры связываются с имущественной ответственностью предпринимателей, а позитивные – с получением дополнительного совокупного дохода. В качестве стимулирующих факторов при этом выступают снижение издержек производства, сокращение сроков поставки изделия, достижение его лучших тактико-технических или технико-экономических параметров⁴⁷². Одновременно данный пример (в части позитивного стимулирования) свидетельствует о «гибкости» государственных контрактов (в отличие от отечественных государственных и муниципальных контрактов, изменять условия которых, по общему правилу, запрещается).

С рассматриваемыми отношениями также связан вопрос о позитивной социальной ответственности, заключающейся в осознании субъектом предпринимательства своего долга, обязанностей по отношению к другим людям, обществу в целом. В этом случае можно наблюдать инициативное исполнение лицом своих обязанностей, включая те, которые получили юридическую регламентацию, и те, которые базируются на нравственных принципах⁴⁷³.

⁴⁷¹ Экономическое стимулирование – экономическое побуждение, использование материальных стимулов (побудителей), способствующих тому, чтобы производители потребители, покупатели вели себя желаемым образом к выгоде и в интересах лиц, применяющих стимулирование. См.: *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. С. 377.

⁴⁷² *Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И.* США: военная экономика (организация и управление) / под общ. ред. П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. М.: Междунар. отношения, 2013. С. 342, 343.

⁴⁷³ См.: *Нуртдинова А.Ф.* Социальная ответственность бизнеса: правовые аспекты экономической концепции // Журнал российского права. 2015. № 1. С. 30-46; *Предпринимательское право Российской Федерации: учебник* / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Ляхно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 53-58 (автор главы – С.А. Парашук).

Следует отметить, что с целью стимулирования поставщиков продукции (товаров, работ, услуг) для государственных нужд 25 июня 1997 г. был издан Указ Президента России № 630 «Об установлении звания «Поставщик продукции для государственных нужд России»⁴⁷⁴.

В соответствии с Положением о звании «Поставщик продукции для государственных нужд России»⁴⁷⁵ данное звание устанавливается в целях стимулирования российских юридических лиц и индивидуальных предпринимателей – поставщиков товаров (исполнителей работ, услуг) для государственных нужд Российской Федерации и присваивается решением Правительства России.

Для получения звания «Поставщик продукции для государственных нужд России» необходимо было выиграть конкурс не менее трех раз подряд, а также поставить товары (выполнить работы, оказать услуги) в соответствии с условиями заключенных государственных контрактов.

Данное звание должно сохраняться за поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в течение двух лет с момента прекращения выполнения обязательств по государственному контракту, заключенному по результатам последнего выигранного конкурса.

Звание «Поставщик продукции для государственных нужд России» может рассматриваться в качестве примера морального стимулирования предпринимателей, участвующих в рассматриваемых закупках.

Торгово-промышленной палатой России также предлагалось выявлять наиболее достойных и конкурентоспособных поставщиков, формировать территориальными торгово-промышленными палатами реестры надежных партнеров, сведениями из которых могли бы пользоваться государственные заказчики. Реализация мер, связанных с повышением качества товаров,

⁴⁷⁴ СЗ. РФ. 1997. № 26. Ст. 3032.

⁴⁷⁵ См.: постановление Правительства РФ от 25 августа 1997 г. № 1062 «Об утверждении Положения о звании «Поставщик продукции для государственных нужд России» // 1997. № 35. Ст. 4084.

поставляемых в рамках государственного заказа, позволила бы улучшить положение дел в области качества, а также повысить конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей⁴⁷⁶. В этой связи, например, в Москве было предусмотрено ведение реестра добросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей (наряду с реестром недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей).

Следует отметить, что меры экономического стимулирования предпринимателей – участников государственных закупок изначально были предусмотрены рядом нормативных правовых актов, принятых на первоначальном этапе развития рассматриваемых отношений в рыночных условиях хозяйствования.

Так, ст. 4 Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»⁴⁷⁷ в целях экономического стимулирования поставщиков продукции для федеральных государственных нужд предполагалось предоставление льгот по налогам на прибыль (доход), целевые дотации и субсидии, а также кредиты на льготных условиях.

Ч. 1 ст. 7 Федерального закона от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»⁴⁷⁸ также предусмотрен ряд мер, направленных на экономическое стимулирование предпринимателей – производителей (поставщиков) для государственных нужд. К числу таких мер, в частности, относились льготы по налогообложению; целевые дотации и субсидии; кредиты на льготных условиях; ассигнования из федерального бюджета.

О стимулировании выполнения поставок материальных ценностей в государственный резерв, а также поставок товаров (продукции) для эксплуатационных нужд и капитального строительства системы государственного

⁴⁷⁶ Катярин С.Н. К вопросу о контроле качества и независимой экспертизе // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 8. С. 111-113.

⁴⁷⁷ СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

⁴⁷⁸ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303.

резерва шла речь в ст. 10 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»⁴⁷⁹.

Постановлением Правительства РФ от 14 августа 1993 г. № 812 «Об утверждении Основных положений порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации»⁴⁸⁰ также была закреплена возможность экономического стимулирования подрядчиков. Согласно п. 6 Основных положений в контракте могут предусматриваться как конкретные льготы, предусмотренные законодательством, так и условия, направленные на стимулирование своевременного и качественного выполнения работ.

Следует отметить, что в зарубежных контрактных системах меры экономического стимулирования находят широкое применение. Так, например, для повышения заинтересованности хозяйствующих субъектов в участии в программах в рамках Федеральной контрактной системы США предусматриваются авансированная или прогрессивная оплата заказов, налоговые скидки, предоставление в аренду или на льготных условиях имущества и оборудования, сырья и материалов, кредитов на беспроцентной основе, переподготовка кадров поставщиков (исполнителей) за счет государства и т.д.⁴⁸¹ Как видно, меры экономического стимулирования предпринимателей в определенной степени совпадают с мерами государственной поддержки данной категории лиц.

Можно выделить отдельные направления, связанные с экономическим стимулированием предпринимателей в рамках контрактной системы в сфере закупок. Так, как уже ранее отмечалось, особую актуальность в современных условиях представляет, в частности, правовое обеспечение развития промышленного производства и внедрения инноваций.

⁴⁷⁹ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

⁴⁸⁰ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 34. Ст. 3189.

⁴⁸¹ Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования. М.: Наука, 2002. С. 84,85, 94,95, 318, 319.

В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ от 10 июля 2019 г. № 878 (ред. от 21.12.2019) «О мерах стимулирования производства радиоэлектронной продукции на территории Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. № 925 и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»⁴⁸². Согласно данному акту определен порядок формирования и ведения единого реестра российской радиоэлектронной продукции, установлен порядок закупок включенной в перечень радиоэлектронной продукции, происходящей из иностранных государств (далее – перечень), для которой установлены ограничения при закупках для государственных и муниципальных нужд.

Также предусмотрено, что заказчик обязан отклонить все заявки (окончательные предложения) с предложениями о поставке радиоэлектронной продукции, включенной в вышеуказанный перечень, при соблюдении нескольких условий. Речь идет о том, что должно быть подано не менее 2-х удовлетворяющих требованиям извещения об осуществлении закупки и (или) документации о закупке заявок (окончательных предложений), которые одновременно должны содержать предложения о поставке радиоэлектронной продукции, включенной в реестр, и не содержать предложений о поставке одного и того же вида радиоэлектронной продукции одного производителя либо производителей, входящих в одну группу лиц, соответствующего признакам, предусмотренным статьей 9 Закона о защите конкуренции, при сопоставлении этих заявок (окончательных предложений). Таким образом, стимулирование производства радиоэлектронной продукции на территории России при осуществлении закупок в контрактной системе связывается с ограничениями в отношении данной категории продукции иностранного происхождения, что также свидетельствует о тесной взаимосвязи мер

⁴⁸² СЗ РФ. 2019. № 29 (ч. II). Ст. 4023.

государственной поддержки и мер экономического стимулирования в рамках данной системы.

Еще одно направление стимулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе обусловлено необходимостью развития в современных условиях инновационной экономики, что связывается с формированием национальной инновационной системы как неотъемлемой части экономической политики государства. Данная система должна обеспечить «объединение усилий предпринимательского сектора экономики в интересах ускоренного использования достижений науки и технологий в целях реализации стратегических национальных приоритетов страны»⁴⁸³. Учеными обращается особое внимание на необходимость развития данного направления в том числе в условиях экономического кризиса и преодоления его последствий⁴⁸⁴.

Вопросам, касающимся развитию инновационной экономики и роли контрактной системы в реализации данного направления, необходимости государственной поддержки (стимулирования) предпринимателей – производителей (поставщиков, подрядчиков, исполнителей) материальных и нематериальных благ инновационного характера, уделяется особое внимание в программных документах.

Так, согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее – Концепция долгосрочного социально-экономического развития)⁴⁸⁵ дальнейшее развитие государства в данный период связывалось с переходом к инновационному социально ориентированному типу экономического развития. В качестве отдельной задачи инновационной политики было выделено первоочередное

⁴⁸³ *Петров С.М.* Об основных этапах формирования государственной политики в области национальной инновационной системы в России // *Образование и право.* 2011. № 8. С. 94.

⁴⁸⁴ См., например: *Глазьев С.Ю.* О глубинных причинах нарастающего хаоса и мерах по преодолению экономического кризиса // <http://www.fa.ru/Pages/Home.aspx> (дата обращения 04.04.2020).

⁴⁸⁵ СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

развитие технологических направлений, критически важных с точки зрения национальной безопасности и обороноспособности. Для этого, в частности, предусматривалось усиление поддержки российских компаний, работающих по ключевым для обеспечения национальной безопасности направлениям технологического развития, включая использование для этих целей возможностей системы государственного заказа. В Концепции особо отмечена необходимость наличия стабильного государственного заказа применительно к отраслям оборонной промышленности.

В рассматриваемом программном документе также идет речь о повышении прозрачности процедур составления, изменения и исполнения бюджетов всех уровней, в том числе процедур размещения государственного заказа. Предусматривается сокращение административных барьеров для старта и развития инновационного бизнеса и формирование требований по передаче малому и среднему инновационному бизнесу части государственных заказов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. Согласно рассматриваемой Концепции, формирование в государственном секторе экономики, а также в сфере естественных монополий дополнительных стимулов к инновационному развитию должно осуществляться, в частности, путем усиления инновационной направленности системы закупок для государственных нужд.

На заседании Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям 3 марта 2010 г. было особо отмечено, что программы закупок должны включать обязательный инновационный компонент. Потенциальные поставщики, бизнес должны видеть, что государство намерено покупать современную продукцию, и что доступ к бюджетному заказу в первую очередь будет открыт тем, кто занимается инновациями⁴⁸⁶.

В пп. «в» п. 34 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации⁴⁸⁷ идет речь об «ориентации государственных заказчиков на закупку

⁴⁸⁶ URL: <http://premier.gov.ru/ru/events/news/9605/> (дата обращения 05.03.2010).

⁴⁸⁷ Указ Президента России от 1 декабря 2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 49. Ст. 6887.

наукоемкой и инновационной продукции, созданной на основе российских технологий».

Президентом России также обращено особое внимание на необходимость стимулирования закупок критически важных отечественных разработок в области информационных технологий, проводимых для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁴⁸⁸.

Применительно к правовому обеспечению экономического стимулирования предпринимательской деятельности, связанной с внедрением инноваций в контрактной системе, необходимо отметить следующее.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что принцип стимулирования инноваций нашел непосредственное отражение в Законе о контрактной системе. Согласно ст. 10 данного законодательного акта принцип стимулирования инноваций означает, что «заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции»⁴⁸⁹.

Первый вопрос, который возник в процессе реализации данного правового принципа, касался самого понятия инновационной продукции. Федеральные органы исполнительной власти стали самостоятельно разрабатывать критерии отнесения продукции (товаров, работ, услуг) к категории инновационной и высокотехнологичной продукции⁴⁹⁰. Нельзя не обратить внимание на то, что

⁴⁸⁸ Указ Президента РФ от 2 марта 2022 г. № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации» // Рос. газета. 2022. 3 марта.

⁴⁸⁹ Примечательно в этой связи название одной из публикаций, посвященных роли контрактной системы в части внедрения инноваций. См.: *Иванова В.О.* Государственные закупки как инструмент «принуждения к инновациям» промышленного сектора экономики // *Российское предпринимательство*. 2013. № 15. С. 77-84.

⁴⁹⁰ См., например: приказ Минобрнауки России от 1 ноября 2012 г. № 881 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» // Рос. газета. 2013. 13 марта; приказ Минздрава России от 31 июля 2013 г. № 514н «Об утверждении Критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» // Рос. газета. 2013. 27 сент.; приказ Минкомсвязи России от 10 октября 2013 г. № 286 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» // Рос. газета. 2014. 2 апр.

принятие соответствующих приказов федеральных органов исполнительной власти связывалось с реализацией не норм Закона о контрактной системе, а норм ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁴⁹¹ для целей формирования планов закупки такой продукции.

Кроме того, не был решен в полной мере вопрос, касающийся стимулирования производства подобной продукции. Выпуск продукции инновационного характера зависит прежде всего от предпринимателей, что требует создания для последних соответствующих условий (стимулов). При этом планирование в контрактной системе в обязательном порядке должно включать закупки инновационной, высокотехнологичной продукции.

С целью реализации рассматриваемого принципа контрактной системы - закупок инновационной и высокотехнологичной продукции было предусмотрено проведение двухэтапного конкурса, в том числе в электронной форме (ст. 57, ст. 57.1 Закона о контрактной системе). При проведении такого рода конкурса могли устанавливаться дополнительные (квалификационные) требования к участникам закупок. В настоящее время двухэтапный конкурс как способ отбора предпринимателей для заключения государственного либо муниципального контракта Законом о контрактной системе не предусмотрен⁴⁹². Отмена данного конкурса (как и некоторых иных способов конкурентных закупок) объясняется помимо прочего их невостребованностью на практике. Как представляется, отмена двухэтапного конкурса свидетельствует о непоследовательности государственной экономической политики в части развития контрактной системы в сфере закупок.

Таким образом, в программных документах и в законодательстве о контрактной системе закреплён приоритет, касающийся необходимости закупок инновационной и высокотехнологичной продукции у отечественных

⁴⁹¹ СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

⁴⁹² См.: Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II). Ст. 5188.

товаропроизводителей. К сожалению, пока что контрактная система в сфере закупок в части создания и продвижения продукции инновационного характера, не играет той роли, которая отводилась данной системе на стадии обоснования необходимости ее формирования. Представляется, что многое в данном вопросе зависит от самого государства, поскольку именно оно должно определять потребности в необходимых товарах, результатах работ, услугах, в том числе инновационного характера. В то же время на практике наблюдается преимущественная ориентированность контрактной системы на закупки «простой» («типовой», «стандартной», «серийной»), а не инновационной (высокотехнологичной) продукции, т.е. фактически отсутствует соответствующий заказ для предпринимателей.

Стимулирование спроса касается не только инновационной (высокотехнологичной) продукции. Так, например, о стимулировании спроса на продукцию малых предприятий в рамках закупок в контрактной системе идет речь в п. 7 Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года.

Говоря о стимулировании предпринимательской деятельности в контрактной системе, следует учитывать положение пп. «п» п. 3 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции», касающееся такой меры как «стимулирование со стороны государства добросовестных практик осуществления хозяйственной деятельности; воспитание на положительных примерах».

Необходимо обратить внимание на то, что в современных условиях применение позитивных форм стимулирования предпринимателей, участвующих в закупках в контрактной системе, к сожалению, в значительной мере утратило свою актуальность. Закон о контрактной системе как базовый законодательный акт практически не содержит соответствующих норм. На первый план в соответствии с Законом о контрактной системе вышло применение наказания по отношению к предпринимателям, т.е. негативной формы стимулирования (усиленные штрафные санкции, занесение информации о предпринимателях – участниках закупок в

реестр недобросовестных поставщиков и т.п.). В этой связи представляется целесообразным активнее использовать положительные формы стимулирования предпринимателей (в том числе использовать формы экономического и морального стимулирования, предусмотренные законодательством о поставках для государственных нужд начала 90-х гг. прошлого века, а также предусмотрев новые), поскольку контрактная система должна развиваться с учетом не только негативного, но и положительного опыта предпринимательской деятельности, что, в свою очередь, требует соответствующего обобщения и анализа в рамках осуществления государственного и общественного мониторинга закупок.

Можно сделать следующие выводы.

В Российской Федерации сформированы правовые основы государственной поддержки отечественных товаропроизводителей, расширения доступа малых предприятий, организаций инвалидов, учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, социально ориентированных некоммерческих организаций к закупкам в контрактной системе путем квотирования либо предоставления преимуществ в виде преференций.

Правовое обеспечение государственной поддержки данных субъектов в рамках контрактной системы непосредственно связано с реализацией программных документов долгосрочного характера, касающихся государственной поддержки отечественных товаропроизводителей, развития малого (и среднего) предпринимательства, конкуренции, импортозамещения, промышленного производства, внедрения инноваций и т.д.

Государственная поддержка отечественных товаропроизводителей путем установления законодательных запретов и ограничений для зарубежных участников, минимальной обязательной доли закупок российских товаров способствует решению задачи импортозамещения.

Правовое обеспечение государственной поддержки отечественных товаропроизводителей – участников контрактной системы в сфере закупок должно осуществляться с учетом достижения главной цели правового регулирования – надлежащего обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Одновременно требуется правовое обеспечение решения таких задач, как повышение конкурентоспособности отечественных товаров (результатов работ, услуг), повышение эффективности закупок в контрактной системе, включая повышение эффективности предпринимательской деятельности.

Помимо правового обеспечения финансовой поддержки указанных субъектов целесообразно также оказание иных видов государственной поддержки (с учетом особенностей осуществления деятельности в контрактной системе): имущественной, информационной, консультационной поддержки, а также поддержки в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников рассматриваемых организаций – участников закупок.

К формам стимулирования, применимым в рассматриваемой сфере могут быть отнесены позитивные формы – экономическое и моральное стимулирование, а также применение наказания (как негативной формы). Особое значение имеет стимулирование развития промышленного производства в рамках контрактной системы.

Меры экономического стимулирования предпринимателей – участников государственных закупок изначально были предусмотрены рядом нормативных правовых актов, принятых на первоначальном этапе развития отношений в области государственных закупок в рыночных условиях хозяйствования. В дальнейшем по мере развития законодательства стал наблюдаться определенный уход от экономических методов стимулирования, замена их мерами административного характера, что нельзя рассматривать в полной мере оправданным.

Представляется необоснованным отказ от такого способа отбора предпринимателей для заключения с ними государственных либо муниципальных контрактов как двухэтапные торги, связываемые в мировой и зарубежной практике с закупками технически и технологически сложных товаров (результатов работ), товаров (результатов работ, услуг) инновационного характера. Планирование в контрактной системе в обязательном порядке должно включать подобные закупки, что требует отражения в Законе о контрактной системе.

При предоставлении преференций отечественным поставщикам (подрядчикам, исполнителям) следует одновременно учитывать возможность негативного влияния преференций на реализацию отдельных принципов контрактной системы (принципа конкуренции, принципа эффективности закупок). На фоне запретов и ограничений, касающихся закупок товаров иностранного производства в целях поддержки отечественных товаропроизводителей (импортозамещения) должно быть гарантировано производство отечественных товаров, не уступающих по качеству, безопасности, потребительским свойствам импортным товарам.

Правовое регулирование государственной поддержки отдельных категорий предпринимателей - участников закупок, стимулирования предпринимательской деятельности должно осуществляться с учетом достижения цели контрактной системы – обеспечения государственных и муниципальных нужд, в связи с чем требуется сбалансированность при решении задач, определенных в программных документах, а также в законодательстве о контрактной системе.

Глава IV. Государственный либо муниципальный контракт как средство регулирования экономических отношений в контрактной системе в сфере закупок

§ 1. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, как субъекты государственных и муниципальных контрактов

В юридической литературе среди предпринимательских отношений выделяют отношения, касающиеся непосредственно самой предпринимательской деятельности, нацеленной на получение прибыли. Речь, в частности, идет о продаже товаров, выполнении работ, оказании услуг. Важную роль при этом играет частноправовое регулирование рассматриваемых отношений⁴⁹³. Частноправовое регулирование экономических отношений, предпринимательских отношений в рамках контрактной системы связано с заключением государственных и муниципальных контрактов.

В п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе применительно к участникам контрактной системы речь идет как о потенциальных, так и о реальных поставщиках, подрядчиках, исполнителях и иных лицах, осуществляющих предпринимательскую деятельность в рамках данной системы. При этом под участниками закупок подразумеваются любые юридические лица (за исключением лиц, зарегистрированных в оффшорных зонах) и физические лица, как обладающие, так и не обладающие статусом индивидуального предпринимателя (п. 4 ст. 3 Закона).

К основным субъектам права, действующим в социально-экономических процессах, Ю.А. Тихомиров относит государство, его органы, осуществляющие правовое регулирование, управление, контрольно-надзорные функции, а также бизнес. По мнению ученого, связи и взаимодействие данных субъектов имеют приоритетное значение для организации труда, производства и экономического оборота, для устойчивого социально-экономического развития страны. И здесь

⁴⁹³ См., например: Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 41 (авторы главы – Е.П. Губин, П.Г. Лахно).

особенно важна роль права, которое позволяет избегать конфликтов и противодействия и способствует бизнесу и государству действовать в согласованных режимах, обмениваться полезным опытом управления и лучше использовать трудовые, материальные и финансовые ресурсы⁴⁹⁴. Таким образом, требуется налаживание эффективного взаимодействия государства и бизнеса. Одновременно в рамках контрактной системы особая роль должна отводиться институтам гражданского общества, поскольку общество в целом, отдельные граждане выступают в качестве конечных получателей материальных и нематериальных благ, приобретаемых в рамках контрактной системы преимущественно за счет бюджетных ресурсов, в том числе средств самих граждан, являющихся налогоплательщиками.

Президент России В.В. Путин обращает внимание на ряд важных аспектов, связанных с рассматриваемыми вопросами. Прежде всего, отмечается необходимость наличия уверенности участников экономических отношений в макроэкономической стабильности на годы вперед. Это предполагает, в том числе, что бизнес понимает, как государством будут решены острые проблемы бюджетной политики, как будут обеспечены доходами уже принятые расходные обязательства, а также те, которые необходимы для обновления задач экономики. От бизнеса напрямую зависит исполнение долгосрочных бюджетных обязательств в социальной сфере, а также в сферах обороны, здравоохранения, образования, строительства и ремонта дорог. Президентом России предложено, в частности, задействовать на пользу обществу частный интерес фирм-поставщиков применительно к процедуре общественного обсуждения крупных закупок⁴⁹⁵.

⁴⁹⁴ Тихомиров Ю.А. Бизнес и государственные стратегии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 9. С. 56-64.

⁴⁹⁵ Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 янв.

Торгово-промышленной палатой России также отмечается, что возможность непосредственного участия в контрактной системе должна представлять особый интерес для отечественного бизнеса, повышению его деловой активности⁴⁹⁶.

С позиции зарубежного опыта стремление предпринимателей участвовать в государственных закупках обусловлено целым рядом причин. Так, например, применительно к федеральной контрактной системе США выделен целый ряд обстоятельств, обуславливающих заинтересованность предпринимательского сообщества в участии в рассматриваемых отношениях. К такого рода обстоятельствам, в частности, относятся: желание предпринимателей занять лидирующие позиции на гигантском и гарантированном стабильном государственном рынке товаров (работ), за которым стоят платежеспособный спрос государства и его федеральная казна; высокая и гарантированная прибыль; престиж; доступ на жестко регламентируемый государственный рынок; возможность в перспективе получения последующих контрактов; широкий диапазон льгот и преимуществ⁴⁹⁷.

Особая роль предпринимателей в контрактной системе предопределяется тем, что без их непосредственного участия не может быть обеспечено надлежащее выполнение государством своих функций и нормальное существование общества в целом.

Одной из особенностей контрактной системы является то, что в качестве контрагентов предпринимателей выступают публично-правовые образования, являющиеся непосредственными участниками договорных отношений. Контрактная система в сфере закупок – один из примеров непосредственного участия публично-правовых образований в отношениях, регулируемых

⁴⁹⁶ См.: доклад Е.М. Примакова 24 декабря 2009 года на тему «О практике размещения и реализации государственного заказа и роли системы торгово-промышленных палат в ее совершенствовании» (URL: [http:// www.tpprf.ru/news/](http://www.tpprf.ru/news/) (дата обращения 15.01.2010).

⁴⁹⁷ См.: *Вольский А.И.* Предисловие к изд.: *Федорович В.А., Патрон А.П.* США: Государство и экономика (Институт США и Канады РАН). М.: Международные отношения, 2005. С. 5,6; *Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И.* США: военная экономика (организация и управление) / под общ. ред. П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. М.: Междунар. отношения, 2013. С. 342 и др.

гражданским законодательством. О.Е. Кутафин, говоря о данных отношениях, обратил особое внимание на то, что «признавая публично-правовые образования субъектами гражданского права, необходимо обеспечить такое их участие в гражданско-правовых отношениях, которое в полной мере позволило бы соблюсти интересы всех участников имущественного оборота как юридически равных субъектов, находящихся не в публично-правовых, а в частноправовых отношениях друг с другом»⁴⁹⁸. Таким образом, речь идет в том числе о соблюдении частных интересов предпринимателей, выступающих в контрактной системе в качестве контрагентов публично-правовых образований. Важнейшее значение при этом принадлежит частноправовому принципу равенства сторон, нашедшему отражение в том числе в п. 1 ст. 124 ГК РФ.

В то же время следует учитывать, что от имени публично-правовых образований в данных отношениях выступают государственные и муниципальные заказчики – государственные либо муниципальные органы, действующие в рамках их компетенции, т.е. в плоскости административного права, что оказывает непосредственное влияние на осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе.

Особую актуальность имеет проблема надежности субъектов контрактных отношений – предпринимателей. Очевидно, что к участию в договорных отношениях в качестве поставщиков (подрядчиков, исполнителей и др.) должны привлекаться лучшие представители предпринимательского сообщества, на что в значительной мере нацелена система конкурентного отбора последних при проведении торгов (конкурсов и аукционов), запроса котировок. Одновременно нельзя не сказать о сложностях, которые могут возникнуть у предпринимателей (и возникают на практике) в связи с отдельными проявлениями «ненадежности» со стороны их контрагентов – публично-правовых образований в лице

⁴⁹⁸ Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица: монография. М.: ТК Велби, Проспект, 2007. С. 49.

соответствующих должностных лиц, представляющих государственных либо муниципальных заказчиков.

Известно, что в развитых странах публичные субъекты традиционно считаются наиболее надежными контрагентами в договорных отношениях. Так, например, считали дореволюционные российские цивилисты⁴⁹⁹. На данное обстоятельство обращается внимание и в современной научной литературе⁵⁰⁰.

Вопреки сформировавшимся общим представлениям об особой надежности государства как участника частноправовых отношений в отечественной практике отмечается иная тенденция, связанная с восприятием данного субъекта гражданского права как не всегда надежного контрагента. Указанная мысль прозвучала, в частности, в ранее упоминавшейся Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов. В данном программном документе были отмечены факты отказа государства от исполнения действующих расходных обязательств, отмены или переноса сроков реализации запланированных мероприятий (в том числе принятых программ), невыполнения (пересмотра) государственных контрактов. Последствием этого является *«снижение доверия граждан и бизнеса к государству не только как к субъекту политики, но и как к ответственному и надежному партнеру в гражданско-правовых отношениях»* (курсив мой. – В.Б.).

В научной литературе также приводится пример, когда нехватка денег в бюджете является основанием для освобождения государства от исполнения соответствующих обязательств и применения к нему ответственности. В то же время государство в такой ситуации не должно освобождаться от

⁴⁹⁹ См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изд. 1914 г.). М., 2005. Т. 2. С. 176.

⁵⁰⁰ См.: Суханов Е. А. Государство и гражданский оборот // Гражданское право России – частное право / Отв. ред. В.С. Ем. М.: Статут, 2008. С. 488; Курц Н.А. Об особенностях государственных и муниципальных закупок в условиях экономического кризиса // Право и экономика. 2015. № 1. С. 11-15 и др.

ответственности⁵⁰¹. В этой связи учеными предлагалось, в частности, согласовать ч. 2 п. 4 ст. 214 и ст. 417 ГК РФ с нормами БК РФ⁵⁰².

Нарушение публично-правовыми образованиями принципа равенства сторон представляется недопустимым. В юридической литературе особо отмечается, что договор может существовать только между равноправными субъектами права⁵⁰³. Актуальной задачей контрактной системы является обеспечение юридического равенства контрагентов по государственным и муниципальным контрактам – лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и публично-правовых образований. Без равноправных, партнерских отношений, обеспечения реального доверия между бизнесом и государством в рамках контрактной системы не может быть обеспечено эффективное функционирование последней.

Нельзя не сказать также об общей проблеме, касающейся необходимости социализации сферы предпринимательской деятельности. Пока что для значительной части предпринимательского сообщества в качестве основного ориентира в предпринимательской деятельности выступает извлечение прибыли любыми доступными средствами. Е.А. Суханов в этой связи отмечает, что «в условиях перехода к рыночной системе хозяйствования в правовом регулировании... возник частноправовой уклон, публичные механизмы ослабли, публичные интересы недооценивались, бизнес стал явно злоупотреблять правами и проявлять недобросовестность в области предпринимательской деятельности. В какой-то мере сегодня ситуация нормализовалась, хотя в целом законодательство сохраняет переходный характер, а субъекты гражданского права как юридические

⁵⁰¹ Публично-правовые образования в частном праве: Постатейный комментарий главы 5 Гражданского кодекса Российской Федерации / под ред. *П.В. Крашенинникова*. М.: Статут, 2010. С. 77, 102; *Голубцов В.Г.* Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. 2010. № 10. С. 61-77.

⁵⁰² *Андреев В.К.* О проблемах совершенствования ГК РФ // Государство и право. 2009. № 3. С. 45-52.

⁵⁰³ *Попондопуло В.Ф.* Договор - средство частноправового регулирования // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 14. 2009. Вып. 3. С. 11.

лица демонстрируют слишком много злоупотреблений и махинаций и мало экономической и социальной эффективности»⁵⁰⁴.

Актуальность развития законодательства в части решения задачи социализации предпринимательской деятельности имеет особое значение и для контрактной системы. С данной позиции в качестве приоритетных в контрактной системе должны рассматриваться публичные интересы, а не частные интересы отдельных предпринимателей – участников контрактной системы. В этой связи заслуживает внимания мнение Л.И. Шевченко о том, что цели контрагентов государственных заказчиков, в том числе получение прибыли, не являются для них приоритетными (определяющими), поскольку целевая направленность государственных контрактов – обеспечить, прежде всего, общегосударственные интересы (либо региональные или местные), т.е. публичные⁵⁰⁵. В то же время на практике участие в государственных и муниципальных закупках часть предпринимателей воспринимает, в первую очередь, как гарантированную возможность получения прибыли, не всегда проявляя при этом должной ответственности в отношении, например, качества и безопасности реализуемых ими товаров (результатов работ, услуг).

На фоне тенденции возрастания роли предпринимательства в решении стоящих перед государством задач часть предпринимателей, выступающих в качестве субъектов контрактной системы, не соответствует высокому статусу поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для государственных и муниципальных нужд. Проблема, связанная с выходом на рынок государственных и муниципальных закупок большого числа участников, не способных обеспечить надлежащее и реальное исполнение обязательств по государственным и муниципальным контрактам, возникла еще до вступления в силу Закона о контрактной системе. Так, на вызывающее особую тревогу широкое участие в

⁵⁰⁴ Суханов Е.А. О Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник гражданского права. 2010. № 4. С. 13.

⁵⁰⁵ См.: Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2002. С. 215.

сфере государственных и муниципальных заказов «фирм-однодневок» ранее обратили внимание представители Генеральной прокуратуры Российской Федерации⁵⁰⁶.

По вопросу, касающемуся качественного состава участников государственных закупок, была выработана особая позиция Торгово-промышленной палаты Российской Федерации. Так, Е.М. Примаков в свое время выделил следующие инструменты, которые могут использовать торгово-промышленные палаты применительно к рассматриваемой сфере: ведение реестров предприятий, поставляющих продукцию для государственных нужд; формирование каталогов их товаров и услуг; подтверждение достоверности данных об участниках торгов и соответствии их продукции требованиям безопасности и качества. По мнению Е.М. Примакова, бизнес должен участвовать в «чистке» своих рядов от недобросовестных поставщиков товаров, налоговых уклонистов и взяточдателей⁵⁰⁷. В современных условиях подходы российской Торгово-промышленной палаты к решению данной проблемы не изменились⁵⁰⁸.

Особый интерес представляет вопрос, касающийся системы требований к участникам закупок. Можно выделить несколько групп требований к предпринимателям с учетом выполняемых контрактной системой функций. Требования к участникам закупок необходимы для того, чтобы лица, признанные победителями закупок, могли реально и надлежащим образом исполнить контрактные обязательства, а также для обеспечения прав добросовестных (в широком понимании) предпринимателей – участников контрактной системы.

Система требований к участникам закупок - предпринимателям включает несколько уровней.

⁵⁰⁶ См.: Данилов Д.Ю., Опеньшев О.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о размещении заказа // Госзакупки.ру. 2011. № 4. С. 50.

⁵⁰⁷ Взялись за взятки. Евгений Примаков представил бизнес-план по борьбе с коррупцией // Российская газета. 2008. 12 ноября.

⁵⁰⁸ Например, представитель ТПП РФ В.А. Гамза считает, что «нельзя допустить участие в госторгах любого желающего «с улицы», который мог бы победить за счет низких цен, а по факту поставить некачественный товар» // См.: Делиться не собирается: Госзакупки остаются закрытыми для большинства // URL: <http://torg94.ru/stat/9012.html> (дата обращения 02.04.2017).

1. Общие требования к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность. Ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе предусмотрено, что участники закупок должны соответствовать общим требованиям, предъявляемым к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги. Как известно, общие требования содержатся в ГК РФ, иных федеральных законах, а также в подзаконных нормативных правовых актах.

Речь, например, может идти о наличии в необходимых случаях лицензии на осуществление отдельных видов деятельности согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»⁵⁰⁹. На данное обстоятельство, в частности, обратил внимание Президиум Верховного Суда РФ, отметивший, что, если выполнение работ, оказание услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности, является самостоятельным объектом закупки, заказчик устанавливает требования к участникам закупки о наличии у них лицензии на такой вид деятельности. Подобные требования нельзя рассматривать через призму ограничения конкуренции, необоснованного сужения круга участников закупки⁵¹⁰.

На практике сформировалось представление о том, что применительно к контрактной системе в сфере закупок исчерпывающий перечень требований к участникам закупок должен содержаться непосредственно в Законе о контрактной системе, что представляется недостаточно обоснованным.

Так, часть требований общего характера к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, целесообразно закреплять в ГК РФ. В этой связи в юридической литературе обращается внимание, например, на отсутствие требований к подрядчику в § 3 гл. 37 ГК РФ, посвященном договору строительного подряда. С целью упорядочения системы гражданского законодательства (о чем говорится во введении, п. 9 Концепции развития гражданского законодательства

⁵⁰⁹ СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2716.

⁵¹⁰ См.: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации⁵¹¹) предлагается дополнить ГК РФ ст. 740.1 ГК РФ. В соответствии с проектом данной статьи подрядчиком по договору строительного подряда вправе выступать юридическое или физическое лицо, занимающееся предпринимательской деятельностью. В случаях, установленных законом, отдельными видами строительных работ лицо может заниматься только на основании специального разрешения (лицензии) или членства в саморегулируемой организации (далее – СРО).

Одновременно предлагается отразить в п. 1 ст. 764 ГК РФ, что по государственному или муниципальному контракту подрядчиком может выступать лицо, отвечающее требованиям законодательства о подрядах для государственных или муниципальных нужд⁵¹².

В научной литературе также обосновывается необходимость установления специальных требований, предъявляемых СРО к допуску генерального подрядчика, осуществляющего строительную деятельность. К ним относятся, в частности, требования, включающие специализацию и объем выполненных строительных работ, указание перечня построенных ранее объектов, наличие квалифицированных специалистов, установление страхования строительных рисков⁵¹³.

Таким образом, речь идет о закреплении (систематизации) в нормативных актах общих требований к хозяйствующим субъектам. Закон о контрактной системе может конкретизировать и дополнять подобные требования применительно к рассматриваемой сфере.

2. Исчерпывающий перечень специальных требований к участникам закупок содержится в ст. 31 Закона о контрактной системе. Для предпринимателей – участников закупок устанавливаются единые требования, в частности, касающиеся

⁵¹¹Одобрена решением Совета при Президенте России по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 7 октября 2009 г. // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

⁵¹²*Богачева Т.В.* Юридический статус подрядчика как стороны договора на выполнение подрядных строительных работ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2015. № 10. С. 64-71.

⁵¹³*Макарычева Е.В.* Правовые проблемы организации и осуществления строительства жилья для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2013. С. 10.

непроведения ликвидации, признания участника закупки несостоятельным (банкротом); неприостановления деятельности участника закупки в порядке, установленном КоАП РФ; отсутствия у участника закупки недоимок по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты различного уровня; отсутствия у участника закупки - физического лица либо у отдельных должностных лиц юридического лица - участника закупки судимости за отдельные составы преступлений; непривлечения к административной ответственности; отсутствия между участником закупки и заказчиком конфликта интересов; отсутствия непосредственной связи с офшорными компаниями.

Кроме того, заказчик вправе установить требование об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей (далее – РНП) информации об участнике закупки, в том числе информации об учредителях, отдельных должностных лицах участника закупки - юридического лица.

Согласно ст. 24.2. Закона о контрактной системе в обязательном порядке требуется регистрация участников закупок в единой информационной системе (далее также – ЕИС) и их аккредитация на электронных площадках. В этой связи предусмотрено ведение Единого реестра участников закупок.

3. Законом о контрактной также предусмотрены дополнительные - квалификационные требования к участникам закупок – предпринимателям.

Квалификационные требования связываются в том числе с производственной (не посреднической) деятельностью предпринимателей в рамках контрактной системы. Развитие производственного сектора контрактной системы, в том числе за счет установления квалификационных требований к предпринимателям, заслуживает особого внимания. Такого рода требования помимо прочего могут быть непосредственно связаны с производством высокотехнологичной продукции, установлением долгосрочных хозяйственных связей между предпринимателями и их контрагентами – публично-правовыми образованиями.

Вопрос, касающийся предъявления к участникам закупок квалификационных требований - наличия у них производственных, финансовых, трудовых и иных ресурсов, необходимых для производства соответствующих товаров (выполнения

работ, оказания услуг), в отечественной практике закупок носит проблемный характер.

В зарубежном и международном законодательстве, а также на первоначальном этапе развития в отечественном законодательстве было предусмотрено применение предварительного квалификационного отбора, означавшего возможность проверки участников закупок на соответствие вышеперечисленным требованиям до проведения торгов. При этом к торгам могут быть допущены только лица, прошедшие подобный отбор.

Так, например, в Типовом законе ЮНСИТРАЛ 1994 г. «О закупках товаров (работ) и услуг»⁵¹⁴ квалификационным требованиям к участникам закупок посвящена ст. 6. Речь идет об обладании необходимыми профессиональными и техническими квалификационными данными, профессиональной и технической компетентностью, финансовыми ресурсами, оборудованием и другими материальными возможностями, управленческой компетентностью, надежностью, опытом и репутацией, а также людскими ресурсами для исполнения договора о закупках.

Аналогичные требования содержатся и в ст. 9 Типового закона ЮНСИТРАЛ 2011 г.⁵¹⁵ Кроме того согласно данному акту, потенциальные поставщики и подрядчики должны соответствовать также этическим и иным стандартам, применимым в том или ином государстве.

О возможности применения квалификационных требований к участникам закупок идет речь и в Соглашении по правительственным закупкам в рамках ВТО⁵¹⁶. К такого рода требованиям отнесены, в том числе финансовые гарантии, сертификаты подтверждения технического соответствия, а также информация,

⁵¹⁴ Типовой закон ЮНСИТРАЛ «О закупках товаров (работ) и услуг», [принят на 27-й сессии Комиссии ООН по праву международной торговли 15.06.1994] // Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1994 г. Т. XXV. Нью-Йорк: ООН, 1996. С. 417-440.

⁵¹⁵ Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках / ООН, Нью-Йорк, 2014 г. // URL: <http://www.uncitral.org/pdf/russian/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-r.pdf> (дата обращения 11.10.2016).

⁵¹⁶ Соглашение по правительственным закупкам - The plurilateral Agreement on Government Procurement (GPA), 1994 // URL: <https://www.wto.org> (дата обращения 10.12.2014).

подтверждающая финансовые, коммерческие и технические возможности поставщика исполнить контракт⁵¹⁷.

Примечательно, что элементы квалификационного отбора применялись также в Российской империи в сфере казенных подрядов и поставок. Ближе к концу XIX в. стали появляться такие торги, в которых имели право участвовать исключительно приглашенные поставщики и подрядчики, успевшие зарекомендовать себя в части опыта и надежности⁵¹⁸.

Определенная непоследовательность государственной правовой политики в процессе развития рассматриваемых отношений и их правового регулирования просматривается на примере использования в отечественном законодательстве института квалификационного отбора.

Указом Президента России от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»⁵¹⁹ было утверждено Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд (далее – Положение). В вышеуказанном Положении квалификационным требованиям было уделено первостепенное внимание (п.п. 5-11 Положения). Предусмотренные процедуры квалификационного отбора в полной мере соответствовали лучшим мировым и зарубежным практикам в данной сфере.

Аналогичный подход в отношении квалификационных требований нашел отражение и в Федеральном законе от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»⁵²⁰ (далее – Закон о конкурсах). В соответствии со ст. 5

⁵¹⁷ По данному вопросу см.: *Медведева Н.В.* Приведение российского законодательства о закупках в соответствие с требованиями ВТО // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014. С. 118-126.

⁵¹⁸ *Торосян Д.С.* Гражданско-правовые основы регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Краснодар, 2009. С. 19.

⁵¹⁹ СЗ РФ. 1997. № 15. Ст. 1756.

⁵²⁰ СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2302.

Закона о конкурсах участником конкурса мог являться только поставщик (исполнитель), имеющий производственные мощности, оборудование и трудовые ресурсы, необходимые для производства товаров (работ, услуг). При этом организатор конкурса был вправе установить дополнительные требования к участникам конкурса при проведении каждого конкурса.

Принятие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее также – Закон о размещении заказов) повлекло коренной пересмотр ранее выработанных подходов в отношении возможности применения квалификационных требований к участникам закупок. В данном законодательном акте проведение предварительного квалификационного отбора по общему правилу было запрещено (кроме сферы государственного оборонного заказа). Запрет на применение данной процедуры способствовал тому, что возможность выхода в качестве поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на рынок государственных и муниципальных закупок получили практически любые лица.

В качестве обоснования запрета на применение квалификационных требований приводились доводы о том, что, во-первых, устанавливая подобные требования, должностные лица заказчиков тем самым используют это в личных корыстных целях, получая возможность за счет дополнительных требований «отсекать» «неудобных» и допускать «своих» участников, признавая последних победителями при размещении заказов. Таким образом, в рассматриваемой сфере стали исходить из условной «презумпции недобросовестности» заказчиков⁵²¹.

Кроме того, целесообразность ограничения на применение квалификационного отбора обосновывалась необходимостью развития конкуренции среди участников закупок – предпринимателей. По этому поводу Н.В. Нестерович отметил, что при размещении заказов уровень конкуренции далеко не

⁵²¹ По данному вопросу см.: Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма, 2011. С. 179, 180 и др.

напрямую зависит только от количества участников размещения заказов. Решающее значение имеет еще и качественный уровень этих участников. Данным автором было предложено, чтобы заказчик устанавливал конкретные минимальные требования к участникам размещения заказа, касающиеся, в частности, финансовых и технических возможностей⁵²². Аналогичного мнения придерживается и Н.А. Курц, критически оценивая отсутствие учета квалификации и опыта участников размещения заказов. Данный автор отмечает, что «государство, на словах объявив борьбу фирмам-однодневкам, фактически допускает их до такой социально и экономически значимой области народного хозяйства как удовлетворение публичных нужд»⁵²³. Сходной позиции придерживается и Ф.А. Тасалов, отмечая необходимость внесения изменений в российское законодательство в рассматриваемой части для того, чтобы привести его в соответствие с мировыми стандартами закупочной деятельности, что позволит снизить риски неисполнения государственных контрактов неквалифицированными исполнителями⁵²⁴.

На необходимость установления обязательных объективных критериев, которым должны отвечать участники конкурса, отработки механизма участия торгово-промышленных палат в предварительном квалификационном отборе также неоднократно обращала внимание Торгово-промышленная палата Российской Федерации⁵²⁵.

В Законе о контрактной системе ранее была предусмотрена возможность предъявления квалификационных требований к участникам закупок при

⁵²² См.: *Нестерович Н.В.* Квалификация для госзакупок: во благо или во зло? // *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение.* 2007. № 8. С. 53-55.

⁵²³ *Курц Н.А.* О проблемах правового регулирования и дальнейшего совершенствования законодательства в сфере государственных и муниципальных заказов // *Право и экономика.* 2011. № 2. С. 12,13.

⁵²⁴ *Тасалов Ф.А.* Квалификация участников размещения государственного заказа: зарубежный и российский опыт // *Закон.* 2012. № 8. С. 110-119.

⁵²⁵ См., например: выступление Е.М. Примакова на расширенном заседании Правления ТПП РФ 24 декабря 2009 г. на тему «О практике размещения и реализации государственного заказа и роли системы торгово-промышленных палат в ее совершенствовании» (URL: <http://www.tpprf.ru/news/> (дата обращения 12.02.2010)).

проведении конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, закрытого конкурса с ограниченным участием, закрытого двухэтапного конкурса или аукциона. К сожалению, с 1 января 2022 года применение данных способов закупок не предусматривается согласно изменению, внесенному Федеральным законом от 2 июля 2021 года № 360-ФЗ в ч. 2 ст. 24 Закона о контрактной системе. В этой связи можно предположить, что квалификационные требования будут применяться еще реже.

Согласно ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные требования к участникам закупок, касающиеся наличия у участников закупок необходимых для исполнения ими договорных обязательств финансовых ресурсов; оборудования и иных материальных ресурсов; опыта работы и деловой репутации; необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Дополнительным требованиям к участникам закупок было посвящено постановление Правительства РФ от 4 февраля 2015 г. № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям»⁵²⁶.

В настоящее время дополнительные квалификационные требования могут устанавливаться в шести сферах: культуры и культурного наследия; градостроительной деятельности; дорожной деятельности; обороны и безопасности; использования атомной энергии; здравоохранения, образования, науки.

⁵²⁶ СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 976. Утратило силу с 1 января 2022 года

Анализ норм, касающихся возможности установления дополнительных квалификационных требований к участникам закупок, показывает следующее. Во-первых, на уровне Правительства России предусмотрен закрытый перечень сфер, где данные требования могут быть установлены. Во-вторых, данные требования касаются преимущественно опыта закупок. В то же время наличие опыта закупок, например, при выполнении работ, не может однозначно свидетельствовать о наличии соответствующих производственных ресурсов (техники, оборудования и т.п.), а также финансовых, трудовых ресурсов, т.к. реализация государственного либо муниципального контракта могла осуществляться на условиях соисполнительства (наличия производственных и иных ресурсов у соисполнителя, т.е. силами и средствами последнего). В-третьих, наличие иных дополнительных требований предусмотрено только в сфере обороны и безопасности: наличие судов, транспортных средств, оборудования и материальных ресурсов при перевозке (п. 19); наличие производственных мощностей, оборудования, финансовых и трудовых ресурсов при техническом обслуживании и ремонте подвижного железнодорожного состава (п. 20); наличие оборудования и технических средств при ремонте вооружения и военной техники ядерного оружейного комплекса (п. 22), а также в сфере использования атомной энергии: наличие недвижимого имущества, оборудования, технических средств при выполнении работ и оказании услуг (п. 24-31). В-четвертых, только применительно к сфере обороны и безопасности идет речь о создании (а также модернизации, поставке, ремонте, сервисном обслуживании и утилизации) вооружения, военной и специальной техники. При этом в качестве единственного дополнительного квалификационного требования выступает отсутствие судимости у руководителя, представителей органов управления, главного бухгалтера юридического лица - участника закупки (п. 21).

Таким образом, возможность предъявления квалификационных требований в соответствии с требованиями законодательства, как представляется, далеко не в полной мере способствует развитию производственного сектора контрактной системы.

Президиум Верховного Суда Российской Федерации обратил внимание на необходимость указывать соответствующую информацию в документации о размещении заказа. Невключение дополнительных требований в документацию нарушает принципы открытости, прозрачности проведения закупок, вводит в заблуждение потенциальных участников закупки относительно соответствия их требованиям заказчика⁵²⁷.

В основе ограничений, касающихся применения квалификационных требований к участникам закупок – предпринимателям по-прежнему лежит, прежде стремление разработчиков законопроектов о контрактной системе и законодателя уменьшить возможные риски. Так, в частности, ФАС России ранее отмечала следующие обстоятельства: проведение конкурса с ограниченным участием при предъявлении требований к участникам закупки о наличии материальных ресурсов содержит коррупционные риски; установление дополнительных требований о наличии материальных ресурсов у участника закупки не может однозначно свидетельствовать о добросовестности и надежности участников закупки и не гарантирует повышение качества исполнения контракта; заказчики имеют право устанавливать требования к наличию у участника закупки материальных ресурсов, что содержит коррупциогенный фактор.

Согласно позиции ФАС России, требования к наличию у участника конкурса с ограниченным участием материальных ресурсов подлежат исключению, поскольку установление указанных требований значительно повышает коррупционные риски, приводит к сокращению числа участников закупки и, как следствие, к ограничению конкуренции и неэффективному расходованию бюджетных средств⁵²⁸.

⁵²⁷ Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

⁵²⁸ См.: проект доклада ФАС России «О развитии конкуренции в Российской Федерации в 2016 году» // URL: <http://kaluga.fas.gov.ru/news/8821> (дата обращения 10.12.2017).

Ограничение квалификационного отбора, связанное с рисками снижения уровня конкуренции, а также различного рода злоупотреблений, в том числе коррупционного характера со стороны заказчиков, представляется недостаточно обоснованным. В этой связи нельзя не согласиться с мнением Т.К. Примака о том, что проблемы коррупции связаны не столько с законодательством, его несовершенством или отсутствием правового регулирования (это преодолимо в рамках проведения работы по совершенствованию законодательства), сколько с повсеместным нарушением правовых норм, общим состоянием законности и правопорядка⁵²⁹. Установление ограничений на применение квалификационного отбора является показателем определенного недоверия к должностным лицам заказчиков⁵³⁰. Такой подход непосредственно отражается на качественном составе предпринимателей, участвующих в контрактных отношениях, а в конечном итоге на эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд в контрактной системе.

Применительно к рассматриваемому вопросу представляется целесообразным исходить из того, что должна идти речь не о применении квалификационного отбора в отношении любых закупок, а в первую очередь к закупкам, связанным с технически сложными объектами (товарами, работами, услугами), в том числе инновационного характера и т.п., что помимо прочего должно способствовать развитию «производственного сектора» контрактной системы. Кроме того, в нормативном порядке возможно установление соответствующих критериев, касающихся отдельных квалификационных требований, т.е. конкретизации последних.

Предъявление квалификационных требований к участникам закупок следует рассматривать в качестве ограничения принципа свободы договора, а также

⁵²⁹ *Примак Т.К.* Проблемы правового регулирования отношений по обеспечению государственных нужд в свете принятия нового законодательства // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия: Гуманитарные и общественные науки. 2013. № 9. С. 40.

⁵³⁰ См.: *Белов В.Е.* Закон о государственных и муниципальных заказах: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Власть Закона. 2010. № 2. С.59-72.

принципа свободы предпринимательской деятельности с целью обеспечения как публичных интересов, так и частных интересов добросовестных участников закупок, а также граждан – получателей соответствующих благ.

Участие в закупках значительного числа недобросовестных предпринимателей на практике приводит к целому ряду негативных последствий. Так, например, стремление победить любым способом, в частности, за счет существенного занижения предлагаемой участником закупок цены товара (работы, услуги) влечет за собой невозможность исполнения либо ненадлежащее исполнение договорных обязательств; недобросовестные участники существенно снижают возможность получения заказа добросовестными участниками закупок, из-за чего страдают интересы последних; имеют место различные негативные проявления со стороны недобросовестных участников, в том числе совершение уголовных преступлений, связанных с дачей взятки, участием в сговорах на торгах, мошенничеством, подделкой документов и т.д.

«Фирмы - однодневки» фактически «не боятся» включения соответствующей информации о них в реестр недобросовестных поставщиков, поскольку понятие деловой репутации для данной категории субъектов не играет значимой роли, а, самое главное, – их мало интересуют вопросы, касающиеся надлежащего исполнения обязательств, поскольку приоритетным в их деятельности рассматривается получение прибыли с последующим «исчезновением» с рынка государственных закупок.

«Подстраивание» правоприменительной практики под недобросовестных (в широком понимании) предпринимателей представляется неоправданным. Так, в письме Минэкономразвития России от 10 октября 2007 г. № 15455-АП/Д04 «О мерах по предупреждению неблагоприятных последствий от действий недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по государственным и муниципальным контрактам» было обращено внимание, в частности, на следующее: установление авансовых платежей по государственным или муниципальным контрактам по общему правилу является правом, но не обязанностью заказчика, уполномоченного органа. С учетом того, что получение

авансового платежа является в некоторых случаях основной целью заключения контракта со стороны недобросовестного поставщика (подрядчика, исполнителя), необходимость их установления должна тщательно анализироваться в каждом конкретном случае⁵³¹. Подобное недоверие к предпринимателям – участникам закупок, «презумпция недобросовестности» данных субъектов может негативно отражаться на добросовестных участниках закупок.

В этой связи заслуживает особого внимания высказывание Президента России В.В. Путина о том, что новая стратегия в сфере экономических отношений должна основываться на презумпции добросовестности бизнеса. Исходить необходимо из того, что создание условий для деятельности добросовестных предпринимателей важнее возможных рисков, связанных с недобросовестным поведением⁵³². К сожалению, данная установка в полной мере не реализуется, что, как представляется, в определенной мере противоречит п. 5 ст. 10 ГК РФ.

Новеллой Закона о контрактной системе является введение антидемпинговых мер, направленных на борьбу с недобросовестными участниками закупки, предлагающими необоснованное снижение цены контракта⁵³³, и на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Международный опыт борьбы с аномально заниженными ценами заявок участников публичных закупок идет по пути законодательного закрепления необходимости обоснования предложенной участником демпинговой цены (Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках) либо установления минимальной цены контракта, ниже которой участники закупок не могут опуститься в своих предложениях (Япония, Италия)⁵³⁴.

Таким образом, особенностью субъектного состава государственных и муниципальных контрактов является то, что в качестве контрагентов предпринимателей выступают публично-правовые образования.

⁵³¹ URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 09.03.2011).

⁵³² Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. 2012. 30 янв.

⁵³³ Письмо Минэкономразвития России от 17 февраля 2016 г. № ОГ-Д28-1799 // СПС КонсультантПлюс.

⁵³⁴ Куриц Н.А. Антидемпинговые меры в сфере госзакупок // ЭЖ-Юрист. 2014. № 7.

Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе включает несколько групп требований к предпринимателям, в том числе квалификационных требований, используемых при поставке (и производстве) в том числе технически и технологически сложных товаров (результатов работ), товаров (работ, услуг) инновационного характера.

Действующая правовая модель ориентирована на упрощенную систему требований к предпринимателям, связанную прежде всего с закупками путем проведения электронных аукционов серийных товаров (работ, услуг).

Упрощенная система требований к предпринимателям не в полной мере способствует решению проблемы участия в закупках недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), развитию промышленного производства, внедрению инноваций и решению иных задач, сформулированных в программных документах.

§ 2. Понятие и виды государственных и муниципальных контрактов

Согласно общему определению контракта, закрепленному в п. 8 ст. 3 Закона о контрактной системе, под государственным контрактом, муниципальным контрактом понимается 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.

Исходя из легального определения понятий государственного контракта, муниципального контракта, к основным признакам такого договора можно отнести, как уже ранее отмечалось, непосредственное участие в рассматриваемых отношениях публично-правовых образований, от имени которых заключается соответствующий контракт, а также его публичную цель, связанную с обеспечением государственных и муниципальных нужд.

К обязательствам публично-правовых образований как контрагентов предпринимателей, выступающих в качестве поставщиков (подрядчиков, исполнителей, арендодателей и др.) по государственным либо муниципальным контрактам, должны применяться как частноправовые нормы об участии публично-правовых образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (гл. 5 ГК РФ), так и нормы Бюджетного кодекса РФ (например, ст. 72), касающиеся регулирования государственных и муниципальных закупок, что обусловлено особыми источниками финансирования – бюджетными средствами.

Представляет научный и практический интерес анализ категории государственного либо муниципального контракта как регулятора общественных отношений в контрактной системе с позиции выявления в нем признаков предпринимательского договора.

В юридической литературе особо отмечается роль договора как средства регулирования экономических отношений, предпринимательской деятельности.

В научной литературе отмечается особая роль частноправового договора в рыночных условиях. Договор рассматривается в качестве регулятора общественных отношений⁵³⁵, источника частного права⁵³⁶. Говоря о роли гражданско-правового договора, Л.И. Шевченко отмечает, что «хозяйствующие субъекты осуществляют договорное саморегулирование не только в процессе достижения соглашения при заключении договора, но и в последующем – при исполнении установленных ими посредством соглашения договорных обязательств, в том числе в процессе применения правовых средств

⁵³⁵ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М.: Статут, 2002. С. 9, 10; Марченко М.Н. Индивидуальный договор в механизме правового регулирования // Вестник Моск. ун-та. Серия 11 «Право». 2004. № 2. С. 3; Пугинский Б. И. Теория и практика договорного регулирования. М.: ИКД «Зерцало-М», 2008. С. 42; Халфина Р.О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве // М.: Издательство Академии наук СССР, 1954. С. 106 и др.

⁵³⁶ Павлов В.П. Частные и публичные начала в предпринимательском праве // Экономика и право. XXI век. 2015. № 4. С. 49-52.

стимулирования и обеспечения надлежащего их исполнения, применения мер ответственности и защиты»⁵³⁷.

На особую роль договорного регулирования в рыночных условиях хозяйствования, в том числе в рамках контрактной системы, обращают внимание и ученые-экономисты. Так, О.В. Анчишкина констатирует, что одной из аксиом экономической теории и практики является признание контракта в качестве ключевого института контрактных отношений⁵³⁸.

К сожалению, пока что имеет место определенная недооценка потенциала частноправового договора в рыночных условиях применительно к различным сферам экономики. Так, по мнению Б.И. Пугинского, регулятивный потенциал договора слабо используется для решения задач, стоящих перед предпринимателями и обществом в целом⁵³⁹. Как показывает анализ, это касается и контрактной системы в сфере закупок.

Научный и практический интерес представляет анализ вопросов, связанных с участием предпринимателей в договорных отношениях в рамках контрактной системы. Б.И. Пугинский отмечает необходимость использования потенциала договора для «повышения эффективности хозяйствования, повышения прибыли в сфере предпринимательства»⁵⁴⁰. А.Н. Левушкин, рассматривая предпринимательский договор как форму индивидуального правового регулирования экономических отношений, обращает внимание на особое значение данного правового института для предпринимателей, а также определенный общественный интерес, способствование развитию экономики государства⁵⁴¹.

⁵³⁷ Шевченко Л.И. Договорные отношения в сфере энергетики: монография. М.: МГИМО-Университет, 2015. С. 11.

⁵³⁸ Анчишкина О.В. Типы контрактов (договоров) и их применение в Российской контрактной системе в целях эффективного обеспечения публичных нужд // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2014. № 5. С. 80, 81.

⁵³⁹ Пугинский Б.И. Теория и практика договорного регулирования. М.: ИКД «Зерцало-М», 2008. С. 60.

⁵⁴⁰ Пугинский Б.И. Теория и практика договорного регулирования. М.: Зерцал-М, 2008 С. 2.

⁵⁴¹ Современные проблемы развития предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом: монография / Н.Ю. Андреев, Л.Л. Арзуманова, В.С. Белых [и др.]; под общей ред. В.А. Вайпана, М.А. Егоровой. М.: Юстицинформ, 2021. С. 193, 194.

Понятие предпринимательского договора рассматривается в научной литературе. Так, В.С. Белых отмечает, что предпринимательский договор – правовая категория, имеющая как общие, так и специальные признаки договора⁵⁴². Общие признаки связаны с тем, что предпринимательский договор – договор частноправовой. Специальные признаки связаны с тем, что предпринимательский договор регулирует отношения в сфере предпринимательской деятельности. Субъектами таких договоров являются лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность.

Согласно определению В.С. Белых «предпринимательский (частноправовой) договор – есть дву- или многостороннее соглашение субъектов предпринимательской деятельности, направленное на осуществление предпринимательских целей в сфере предпринимательской деятельности»⁵⁴³.

По мнению В.Ф. Яковлева, предпринимательский договор как правовая категория связан с предпринимательской деятельностью и имеет свойства торговой сделки. Предпринимательские договоры направлены на реализацию результатов предпринимательской деятельности (товаров, работ, услуг) или на создание предпосылок предпринимательства (приобретение сырья, материалов, оборудования и т. п.). Отталкиваясь от понятия предпринимательской деятельности, содержащегося в ст. 2 ГК РФ, В.Ф. Яковлев выделил три основные черты предпринимательского договора, выражающиеся: 1) в субъекте - хотя бы одной из его сторон выступает субъект, имеющий статус предпринимателя); 2) в свободе заключения и формирования условий договора; 3) в повышенной ответственности стороны, осуществляющей предпринимательскую деятельность⁵⁴⁴.

⁵⁴² *Белых В.С.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2005. С. 339-344.

⁵⁴³ *Белых В.С.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2005. С. 344.

⁵⁴⁴ *Яковлев В.Ф.* Понятие предпринимательского договора в российском праве // Журнал российского права. 2008. № 1. С. 3-9.

Государственный либо муниципальный контракт в контрактной системе в сфере закупок можно рассматривать в качестве предпринимательского договора, в связи с чем можно выделить две группы особенностей предпринимательского договора в данной системе: во-первых, особенности предпринимательского договора как такового (по сравнению с обычными гражданско-правовыми договорами)⁵⁴⁵; во-вторых, особенности предпринимательского договора как договора в контрактной системе – государственного либо муниципального контракта (по сравнению с обычными предпринимательскими договорами).

Цель любого предпринимательского договора связывается прежде всего с извлечением прибыли. Контрактная система в этом отношении не должна являться исключением из общего правила. Так, говоря о поставке для государственных нужд С.С. Занковский отмечает, что для поставщика главным остается извлечение прибыли⁵⁴⁶. В то же время можно обратить внимание на то, что цель предпринимателя, связанная с извлечением прибыли, не находит отражения в легальном определении понятия государственного либо муниципального контракта, что подтверждает ориентированность законодательства о контрактной системе на реализацию публичных интересов, связанных с обеспечением государственных и муниципальных нужд, а не частных интересов предпринимателя, выступающего в качестве продавца (подрядчика, исполнителя). Публичная цель контрактной системы, публичные источники финансирования предопределяют публично-правовую направленность контрактной системы в сфере закупок.

В литературе по предпринимательскому праву с точки зрения субъектного состава выделяются предпринимательские договоры, в которых обе стороны либо одна из сторон такого договора являются субъектами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, а также договоры, заключаемые между

⁵⁴⁵См., например, *Предпринимательское право Российской Федерации: учебник* / отв. ред. *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 912-918 (автор главы – *С.А. Паращук*).

⁵⁴⁶ См.: *Занковский С.С. Предпринимательские договоры* / отв. ред. *В.В. Лантев*. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 107.

предпринимателями и публично-правовыми образованиями⁵⁴⁷. Существует и иная точка зрения о том, что к категории предпринимательских договоров следует относить только договоры, обе стороны которых являются коммерческими организациями⁵⁴⁸. Одновременно на фоне позиции, касающейся признания предпринимательскими договорами только договоров, обе стороны которых являются предпринимателями, государственные и муниципальные контракты относят к категории предпринимательских договоров⁵⁴⁹.

В контрактной системе предприниматель выступает на одной стороне предпринимательского договора – государственного либо муниципального контракта. В этой связи следует согласиться с авторами, которые не относят публично-правовые образования к субъектам предпринимательской деятельности. Для того, чтобы публично-правовые образования могли рассматриваться в качестве субъектов предпринимательской деятельности, они должны были бы заниматься такого рода деятельностью на постоянной, профессиональной основе в целях систематического получения прибыли от реализации товаров (выполнения работ, оказания услуг)⁵⁵⁰.

В рамках контрактной системы публично-правовые образования в лице государственных либо муниципальных заказчиков выступают в качестве покупателей (заказчиков, арендаторов и др.) по государственным либо

⁵⁴⁷ См., например: *Яковлев В.Ф.* Понятие предпринимательского договора в российском праве // Журнал российского права. 2008. № 1. С. 3-9; *Предпринимательское право Российской Федерации: учебник* / отв. ред. *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 925-936 (автор главы – *С.А. Паращук*).

⁵⁴⁸ См.: *Занковский С.С.* Предпринимательские договоры / отв. ред. *В.В. Лаптев*. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 20; *Занковский С.С.* Предпринимательские обязательства. Монография. М.: ООО «НБ-Медиа», 2012. С. 21.

⁵⁴⁹ См., например: *Белых В.С.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: ТК Велби, изд-во Проспект, 2005. С. 353; *Занковский С.С.* Предпринимательские договоры / отв. ред. *В.В. Лаптев*. М.: Волтерс Клувер, 2004; *Занковский С.С.* Предпринимательские обязательства. Монография. М.: ООО «НБ-Медиа», 2012. С. 70-78.

⁵⁵⁰ См.: *Предпринимательское право России: учебник для бакалавров* / отв. ред. *В.С. Белых*. М.: Проспект, 2014. С. 77 (автор главы – *В.С. Белых*); *Предпринимательское право Российской Федерации: учебник* / отв. ред. *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 177, 178 (автор главы – *И.С. Шиткина*).

муниципальным контрактам, заключаемым с целью обеспечения государственных либо муниципальных нужд.

Как уже было отмечено, согласно легальному определению под государственным контрактом, муниципальным контрактом понимается гражданско-правовой договор. Известно, что с точки зрения содержания регулятивного воздействия на общественные отношения гражданско-правовой метод является преимущественно дозволительным. Дозволительная направленность гражданско-правового метода признается его главной чертой, предопределяющей основной прием регулирования - наделение лиц субъективными правами (правонаделение)⁵⁵¹.

Для предпринимательских договоров характерен возмездный характер. Предпринимательский договор в контрактной системе не является исключением из данного правила. Анализ норм Закона о контрактной системе позволяет сделать вывод о том, что цена государственного либо муниципального контракта рассматривается в качестве его существенного условия.

Одной из особенностей предпринимательского договора является усиленная публично-правовая регламентация. Так, В.Ф. Яковлев отмечал, что предпринимательские договоры составляют предмет не только частноправового, но и публично-правового регулирования. В наибольшей публично-правовой регламентации нуждаются предпринимательские договоры с участием публичных образований: такие договоры таят в себе высокие риски, могут нарушить публичный интерес⁵⁵². Одновременно в научной литературе обращается внимание на необходимость обеспечения баланса частных и публичных интересов субъектов договорного обязательства, стороной которого выступает публично-правовое образование⁵⁵³.

⁵⁵¹ См.: Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд., доп. М.: Статут, 2006. С. 98-112.

⁵⁵² Яковлев В.Ф. Понятие предпринимательского договора в российском праве // Журнал российского права. 2008. № 1. С. 3-9.

⁵⁵³ Кичик К.В. Законодательство России о государственных (муниципальных) закупках: состояние и перспективы // Бизнес и право в России и за рубежом. 2012. № 1.

Ограничения свободы предпринимательского договора – государственного либо муниципального контракта, касаются отдельных видов заключаемых договоров, порядка заключения договоров (в том числе обязательный порядок заключения договоров, способы и процедуры отбора предпринимателей как участников договоров и т.д.), содержания договора⁵⁵⁴, исполнения и обеспечения исполнения договорных обязательств, изменения и расторжения договора, ответственности предпринимателей по договорам и т.д. Подобные ограничения обусловлены необходимостью обеспечения публичных интересов, связанных с обеспечением государственных и муниципальных нужд. Так, например, постановлением Правительства РФ от 19 декабря 2013 г. № 1186 «Об установлении размера цены контракта, при которой или при превышении которой существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации, в случае если выполнение контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно»⁵⁵⁵ предусмотрен узкий перечень оснований изменения условий контракта, что ограничивает реализацию принципа свободы договора, что непосредственно касается и предпринимателей – участников закупок. Представляется, что ограничение свободы договора при этом должно быть обоснованным, поскольку любые запреты и ограничения могут непосредственно отражаться в том числе на правах и законных интересах предпринимателей.

К особенностям предпринимательских договоров относят рассмотрение споров в специальном порядке – арбитражными или третейскими судами. Следует отметить, что в контрактной системе в сфере закупок споры рассматриваются пока

⁵⁵⁴ Так, в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах» обращено внимание на то, что «согласно п. 4 ст. 421 ГК РФ условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано обязательными для сторон правилами, установленными законом или иными правовыми актами (императивными нормами), действующими в момент его заключения (ст. 422 ГК РФ)».

⁵⁵⁵ СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6887

что только арбитражными судами. Вопрос о возможности разрешения третейскими судами споров в рассматриваемой сфере до настоящего времени в полной мере не решен.

Дискуссионным является вопрос о правовой природе предпринимательских договоров. Ряд ученых относят предпринимательский договор к комплексному институту, сочетающему в себе элементы публичного и частного права. Например, В.С. Белых считает, что предпринимательский договор – комплексный правовой институт, сочетающий нормы частноправовых и публичных начал. Предпринимательский договор представляет собой межотраслевое (комплексное) понятие⁵⁵⁶. Аналогичной позиции придерживается С.С. Занковский, отмечая, что предпринимательские договоры существуют «на перекрестии частного и публично-правового регулирования»⁵⁵⁷. В.Ф. Яковлев также отмечал, что предпринимательские договоры составляют предмет не только частноправового, но и публично-правового регулирования⁵⁵⁸.

В то же время, например, М.К. Сулейменов возражает против признания предпринимательского договора комплексным институтом, включающим публичные и частные начала. По мнению данного автора, предпринимательский договор - гражданско-правовой договор, основанный на началах равенства сторон и принципах частного права. Любой договор, заключенный между сторонами неравноправными, представляет собой квазидоговор, это обычные властные отношения, облаченные в противоестественную форму договора. Предпринимательский договор, выступая институтом гражданского права, входит в комплексную отрасль предпринимательского права⁵⁵⁹.

⁵⁵⁶ См.: *Белых В.С.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2005. С. 344.

⁵⁵⁷ См.: *Занковский С.С.* Предпринимательские договоры / отв. ред *В.В. Лантев*. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 2.

⁵⁵⁸ *Яковлев В.Ф.* Понятие предпринимательского договора в российском праве // Журнал российского права. 2008. № 1. С. 3-9.

⁵⁵⁹ *Сулейменов М.К.* Предпринимательский договор как комплексный институт гражданского права // Журнал российского права. 2008. № 1. С. 10-20.

По-прежнему не утихают споры и по вопросу о правовой природе государственных (муниципальных) контрактов. Если ранее такая дискуссия носила в большей степени теоретический характер, то в последние годы по мере развития данных отношений она все больше смещается в практическую плоскость.

Неприемлемыми представляются крайние позиции в отношении правовой природы государственного (муниципального) контракта. Так, Н.Н. Заботина отмечает, что правовой статус органов государственной власти как стороны по контракту на поставку товаров для государственных нужд определяется его гражданской правоспособностью, а не компетенцией как субъекта публичного права; в гражданских правоотношениях не эффективно использование самого понятия «государственный контракт», которое не несет особой смысловой, функциональной нагрузки, но вызывает споры о публично-правовой природе указанного договора⁵⁶⁰. Представляется, что отрицание какого-либо влияния публично-правовой составляющей на рассматриваемые отношения является не обоснованным. В частности, как уже было показано, государственные органы, органы местного самоуправления, выступающие в качестве государственных и муниципальных заказчиков, действуют в рамках их компетенции, что оказывает существенное влияние на частноправовые отношения. Такого рода обстоятельства нельзя не учитывать.

В то же время нельзя согласиться с другой крайней позицией ученых-административистов, характеризующих контракт как сугубо административно-правовой акт, лежащий в основе административного механизма регулирования государственного заказа⁵⁶¹.

Согласно позиции В.С. Белых «государственный контракт - есть в первую очередь административный договор, обеспечивающий федеральные и иные

⁵⁶⁰ Заботина Н.Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Волгоград, 2006. С. 7,8.

⁵⁶¹ См., например: Кикавец В.В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2010. С. 11.

публичные интересы. Однако в нем (контракте) гармонично переплетаются элементы гражданско-правового договора»⁵⁶².

Представляется, что в большей степени правы те ученые, которые относят государственный и муниципальный контракты к категории гражданско-правовых договоров, одновременно выделяют в них элементы публично-правового характера. Так, Л.И. Шевченко отмечает, что «государственный контракт не является обычным гражданско-правовым, предпринимательским договором. Характерные для государственного контракта особенности позволяют рассматривать его как гражданско-правовой договор, включающий в себя отдельные административно-правовые (публичные) элементы»⁵⁶³. Следует обратить внимание на то, что Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, ссылаясь на элементы публичного характера в договорных отношениях, пришел к выводу, что наличие в едином правоотношении такой концентрации общественно-значимых публичных элементов не позволяет признать споры, возникающие по контрактам, спорами исключительно частного характера между частными лицами, которые могут рассматриваться в частном порядке - третейскими судами»⁵⁶⁴.

На фоне несогласия с данной судебной позицией О.А. Беляева и А.В. Габов констатируют, что «знак равенства между понятиями «контракт» и гражданско-

⁵⁶² *Белых В.С.* Правовое регулирование предпринимательской деятельности в России: монография. М.: ТК Велби, изд-во «Проспект», 2005. С. 353.

⁵⁶³ *Шевченко Л.И.* Регулирование отношений поставки: теория и практика. СПб.: издательство «Юридический центр Пресс», 2002. С. 221.

См. также: *Арутюнов Э.К., Жбанов А.С.* Теоретические основы государственного контракта для государственных нужд // Приоритетные модели общественного развития в эпоху модернизации: экономические, социальные, философские, политические, правовые аспекты: Материалы международной научно-практической конференции. В 5-ти ч. Отв. ред. *Н.Н. Понарина, С.С. Чернов*. 2016. С. 66; *Пахомова Л.М.* К вопросу о правовой природе государственных и муниципальных контрактов в современной контрактной системе // Российская национальная правовая система: современное состояние, тенденции и перспективы развития Материалы международной научно-практической конференции /отв. ред. О.А. Кузнецова. 2015. С. 200 и др.

⁵⁶⁴ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 11535/13 о пересмотре в порядке надзора определения Арбитражного суда города Москвы от 01.02.2013 по делу № А40-148581/12, А40-160147/12 и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 07.05.2013 по тому же делу // СПС «Консультант Плюс».

правовой договор» поставлен в п. 3 ч. 1. ст. 1 Закона о контрактной системе, в виду чего рассуждения об административной, публичной, комплексной и тому подобной природе контракта видятся надуманными»⁵⁶⁵.

Таким образом, уходя от крайних позиций в оценке правовой природы контракта, представляется целесообразным признать, что «истина посередине». Публично-правовое воздействие на процессы заключения рассматриваемых контрактов и исполнения обязательств по ним весьма существенно. Закон о контрактной системе представляет собой акт публично-правового характера, в существенной мере ограничивающий договорную свободу. В такой ситуации приравнивать контракт к обычному гражданско-правовому договору представляется недостаточно обоснованным.

Научный и практический интерес представляет анализ соотношения государственного либо муниципального контракта и договора присоединения. На данное обстоятельство обращалось внимание в научной литературе⁵⁶⁶. Высший Арбитражный Суд РФ сформулировал позицию о том, что контракт имеет признаки договора присоединения, исходя из того, что «...условия государственного контракта определяет непосредственно государственный заказчик, а лицо, претендующее на заключение государственного контракта, фактически может подписать его только в целом и лишено возможности не согласиться с предложенными условиями, в том числе об ответственности»⁵⁶⁷. При этом необходимо учитывать, что институт договора присоединения рассматривается в качестве способа ограничения конституционной свободы

⁵⁶⁵ *Беляева О.А., Габов А.В.* Арбитрабельность споров, возникающих в сфере закупок // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 46-55.

⁵⁶⁶ См., например: *Беляева О.А.* Торги: основы теории и проблемы практики: Монография. М.: ИЗиСП при Правительстве России; Инфра-М, 2016. С. 244; *Куриц Н.А.* Государственный (муниципальный) контракт и договор присоединения: проблемы соотношения // Право и экономика. 2012. № 1. С. 19-24.

⁵⁶⁷ Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 2013 г. № ВАС-12945/13 по делу № А68-7334/2012 // СПС «КонсультантПлюс»; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 декабря 2013 г. № 12945/13 по делу № А68-7334/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

договора⁵⁶⁸. Представляется, что государственный либо муниципальный контракт, с одной стороны, имеет признаки договора присоединения, в то же время нельзя не учитывать, что, например, цена при проведении аукциона, а также иные условия при проведении конкурсов предлагаются участниками закупок.

Следует отметить, что в рассматриваемой сфере изначально применялись типовые формы контрактов и типовые договорные условия. Формировалась так называемая «библиотека контрактов». Право разработки типовых контрактов и типовых условий контрактов было предоставлено федеральным органам исполнительной власти, а также государственным корпорациям «Росатом» и «Роскосмос»⁵⁶⁹. В настоящее время согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 2 июля 2021 года № 360-ФЗ в ч. 11 ст. 34 Закона о контрактной системе Правительству Российской Федерации предоставлено право устанавливать типовые условия контрактов, которые должны применяться заказчиками при осуществлении закупок.

Существуют различные виды государственных и муниципальных контрактов - предпринимательских договоров. Так, исходя из содержания предпринимательской деятельности (абз. 3 п. 1 ст. 2 ГК РФ), можно говорить о предпринимательских договорах по продаже (реализации) товаров, передаче имущества в пользование, выполнению (производству) работ, оказанию услуг и др.⁵⁷⁰

С учетом норм ГК РФ и Закона о контрактной системе можно выделить следующие виды государственных и муниципальных контрактов (предпринимательских договоров), заключаемые в контрактной системе: поставки товаров для государственных или муниципальных нужд; контрактации для

⁵⁶⁸ См.: Постановление Конституционного суда от 23 февраля 1999 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального закона от 3 февраля 1996 года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко» // Вестник КС РФ. 1999. № 3.

⁵⁶⁹ См.: ЕИС в сфере закупок (<http://zakupki.gov.ru/>).

⁵⁷⁰ См., например: Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 925-936 (автор главы – С.А. Паращук).

государственных или муниципальных нужд; энергоснабжения для государственных или муниципальных нужд; продажи недвижимости для государственных или муниципальных нужд; подряда на выполнение проектных и изыскательских работ для государственных или муниципальных нужд; подряда на выполнение строительных подрядных работ для государственных или муниципальных нужд; на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных или муниципальных нужд; оказания услуг для государственных или муниципальных нужд; перевозки для государственных или муниципальных нужд; аренды имущества для государственных или муниципальных нужд и т.д.

Необходимо отметить, что предметный перечень контрактов непрерывно расширяется. Так, изначально в соответствии с Законом о размещении заказов речь шла только о поставке, выполнении работ и оказании услуг. В то же время на практике данный Закон применялся, например, к аренде для государственных и муниципальных нужд⁵⁷¹.

В п. 8 ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе непосредственно упоминаются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (*в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества*) (курсив мой. – В.Б.). Таким образом, перечень видов контрактов – предпринимательских договоров расширился по сравнению с ранее действовавшим Законом о размещении заказов. В то же время, как и в предыдущем Законе, сохранилось определенная некорректность в части приведенной формулировки. Нельзя не обратить внимание и на то, что в определенной мере некорректно и само название Закона о контрактной системе.

По мнению ученых «в форме государственного (муниципального) контракта могут выступать любые виды гражданско-правовых договоров, целью которых

⁵⁷¹ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за четвертый квартал 2010 года (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 16.03.2011) // Бюллетень ВСРФ. 2011. № 5.

является удовлетворение государственных (муниципальных) нужд, причем как предусмотренных Гражданским кодексом РФ, так и не предусмотренных»⁵⁷².

В законодательстве о контрактной системе предусмотрены также особые виды государственных либо муниципальных контрактов.

В частности, речь идет об энергосервисных договора (контрактах). Возможность заключения таких контрактов предусмотрена Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ). Согласно п. 3 ст. 72 БК РФ заказчики вправе заключать государственные или муниципальные энергосервисные договоры (контракты), в которых цена определяется как процент от стоимости сэкономленных энергетических ресурсов, на срок, превышающий срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Расходы на оплату таких договоров (контрактов) планируются и осуществляются в составе расходов на оплату соответствующих энергетических ресурсов (услуг на их доставку).

Такой контракт рассматривается как разновидность государственного либо муниципального контракта. Его предметом является совершение исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов. Целью заключения энергосервисных контрактов является сбережение энергоресурсов и повышение эффективности их использования. Предметом таких контрактов могут являться поставка электрической и тепловой энергии, а также газоснабжение, водоснабжение.

Особенности заключения энергосервисных контрактов установлены в ст. 108 Закона о контрактной системе. Постановлением Правительства России от 18 августа 2010 г. № 636⁵⁷³ предусмотрены требования к условиям энергосервисного

⁵⁷² См.: Ручкина Г.Ф., Ручкин О.Ю., Глинка В.И. Государственное воздействие на предпринимательскую деятельность: современные проблемы правового регулирования: Монография. М.: МГТА, 2012. С. 125.

⁵⁷³ Постановление Правительства РФ от 18 августа 2010 г. № 636 «О требованиях к условиям энергосервисного договора (контракта) и об особенностях определения начальной (максимальной) цены энергосервисного договора (контракта) (цены лота)» // СЗ РФ. 2010. № 34. Ст. 4488.

договора (контракта) и особенности определения начальной (максимальной) цены такого договора (цены лота).

В научной литературе доказывается, что энергосервисный договор (контракт) является специальной договорной конструкцией, в рамках которой могут быть реализованы различные по своей целевой направленности правоотношения: обязательства купли-продажи, аренды, подряда, смешанные договоры, включающие вышеназванные договоры в сочетании со стадией оказания исполнителем эксплуатационных услуг, а также другие договоры. Рассматриваемый правовой феномен совмещает в себе специальную договорную конструкцию государственного (муниципального) контракта и специальную договорную конструкцию энергосервисного договора⁵⁷⁴.

Учеными отмечается, что поскольку государственные или муниципальные энергосервисные договоры (контракты) заключаются и оплачиваются прежде всего в соответствии с бюджетным законодательством, их следует рассматривать как правовые средства, имеющие публично-правовой характер⁵⁷⁵.

Не отрицая связи данных контрактов с бюджетным законодательством, представляется, что корректнее говорить о комплексном характере данных договоров (контрактов). Непосредственную связь с Бюджетным кодексом РФ имеют любые государственные (муниципальные) контракты, что обусловлено их субъектным составом (заказчики одновременно выступают в качестве получателей бюджетных средств), сроками действия, связанными с бюджетным финансированием на очередной финансовый год и плановый период (ст. 72 БК РФ) и т.д.

Представляет научный и практический интерес и такая договорная конструкция как контракт жизненного цикла. Согласно ч. 16 ст. 34 Закона о

⁵⁷⁴ Матвеева Е.Ю. Правовое регулирование энергосервисных контрактов в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2016. С. 7.

⁵⁷⁵ Губин Е.П., Губин П.Е. Модернизация российской экономики и право / Право и бизнес в условиях экономического кризиса: опыт России и Германии / отв. ред. Е.П. Губин, Е.Б. Лаутс. М.: Юрист, 2010. С. 14.

контрактной системе заказчик имеет право заключить контракт жизненного цикла, в том числе на закупку новых машин и оборудования.

В соответствии с п. 8.2 ч. 1 ст. 3 Закона предметом такого контракта является закупка товара или работы (включая при необходимости проектирование, конструирование объекта, создаваемого при выполнении работы), а также последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатация и дальнейшая утилизация поставленного товара или созданного при выполнении работы объекта.

Постановлением Правительства России от 28 ноября 2013 г. № 1087 (с изм.) определен исчерпывающий перечень случаев заключения таких контрактов⁵⁷⁶. Речь идет о выполнении работ по проектированию, строительству, реконструкции, эксплуатации объектов инфраструктуры, капитального строительства в ряде сфер. К последним относятся сферы здравоохранения, культуры, социального обслуживания. Также такие контракты могут заключаться при закупке железнодорожного подвижного состава, транспортных средств метрополитена, внеуличного транспорта и городского наземного электрического транспорта, воздушных, морских и речных судов.

Согласно пояснительной записке к проекту данного постановления Правительства России необходимость заключения подобных контрактов обусловлена повышением эффективности планирования и расходования бюджетных средств, связанных с долгосрочным обслуживанием дорогостоящих объектов закупок, требующих значительных финансовых затрат при эксплуатации. Помимо этого, заключение контрактов способствует повышению качества закупаемых товаров (работ), что, в свою очередь, сопровождается снижением эксплуатационных расходов⁵⁷⁷.

В научной литературе отмечается, что контракт жизненного цикла может включать элементы различных договоров: поставки, подряда, выполнения научно-

⁵⁷⁶ Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1087 (с изм.) «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» // СЗ РФ. 2013ю № 49 (ч. VII). Ст. 6430.

⁵⁷⁷ URL: <http://sroportal.ru> (дата обращения 30.11.2013).

исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, возмездного оказания услуг и др., то есть может быть отнесен к категории смешанных договоров (п. 3 ст. 421 ГК РФ)⁵⁷⁸.

В качестве примера заключения контрактов жизненного цикла можно привести закупку наземного городского транспорта для нужд города Москвы. Соответствующие государственные контракты предусматривают не только непосредственно поставку транспортных средств, но и проведение обслуживания и ремонта в период их эксплуатации. Контракты жизненного цикла нашли широкое применение во многих зарубежных государствах при реализации проектов государственно-частного партнерства. Они относятся к категории долгосрочных контрактов и используются при реализации инфраструктурных проектов (например, в дорожном строительстве).

В научной литературе высказано мнение, что использование контрактов жизненного цикла является эффективным в рамках государственно-частного партнерства, а необходимость их применения при государственных закупках является достаточно спорной. Данная точка зрения основывается на анализе норм отечественного законодательства, которое, как отмечают авторы, характеризуется определенной противоречивостью и пробельностью⁵⁷⁹. При этом нельзя не обратить внимания на определенное противопоставление институтов государственно-частного партнерства и контрактной системы.

Учеными выражены обоснованные опасения, касающиеся перспектив практического использования конструкции контракта жизненного цикла. Во-первых, отмечается, что контракт жизненного цикла относится к разновидности долгосрочного контракта, что связано с возможным превышением периода планирования бюджетных ассигнований и что, в свою очередь, может усложнить заключение таких контрактов на практике. Кроме того, смешанный характер

⁵⁷⁸ См.: Колтунов С.В. Контракт жизненного цикла: понятие и проблемы применения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 47-52.

⁵⁷⁹ См.: Трофимовская А.В., Фатин М.В. Контракты жизненного цикла в государственных закупках // Госзаказ в вопросах и ответах. 2014. № 2. С. 12-17.

предмета подобного контракта может рассматриваться в качестве препятствия при проведении торгов (запроса котировок) с точки зрения антимонопольного законодательства, поскольку данное обстоятельство может быть оценено как попытка ограничения конкуренции⁵⁸⁰.

Следует согласиться с данными опасениями. Действительно, анализ практики в рассматриваемой сфере свидетельствует о недостаточной активности заказчиков в заключении контрактов жизненного цикла, что обусловлено в том числе законодательными ограничениями при заключении долгосрочных контрактов (ст. 72 Бюджетного кодекса РФ), а также антимонопольными требованиями, установленными ч. 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, нормы бюджетного и конкурентного законодательства могут рассматриваться в качестве своеобразных «ограничителей» договорной свободы при заключении контрактов жизненного цикла с точки зрения их сроков действия и смешанного характера.

В рассматриваемой сфере находят применение также рамочные договоры. Л.Г. Ефимова определяет рамочный (организационный) договор как «договор, целью которого является организация длительных деловых связей, для достижения которой требуется (как правило, между теми же сторонами) договоров-приложений, отдельные условия которых согласовывают в базовом договоре»⁵⁸¹.

Следует отметить, что применение рамочных договоров в рассматриваемой сфере началось до появления в ГК РФ ст. 429.1, посвященной рамочному договору. Рамочные соглашения широко применяются в международной и зарубежной практике публичных закупок. Так, в соответствии со ст. 33 Директивы 2014/24/EU под рамочным соглашением понимается соглашение между одним (несколькими) заказчиками и одним (несколькими) участниками закупок, целью которого является определение общих условий контрактов, заключаемых на основе рамочных соглашений в течение определенного периода времени, в особенности

⁵⁸⁰ Колтунов С.В. Контракт жизненного цикла: понятие и проблемы применения. С. 47-52.

⁵⁸¹ Ефимова Л.Г. Рамочные (организационные) договоры. М.: Волтерс Клувер, 2006 . С. 3.

условия о цене, а в необходимых случаях – условия о количестве закупаемых товаров, работ, услуг⁵⁸².

Положения о рамочном соглашении закреплены в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г. В соответствии с п.п. «i» п. «р» ст. 2 данного акта в качестве рамочного соглашения рассматривается соглашение междукупающей организацией и прошедшим отбор поставщиком (поставщиками) или подрядчиком (подрядчиками), заключенное после завершения первого этапа процедуры рамочного соглашения. На втором этапе указанной процедуры на основе рамочного соглашения заключается основной договор о закупках с поставщиком или подрядчиком, являющимся стороной данного рамочного соглашения. На основе анализа зарубежного опыта можно прийти к выводу, что рамочные соглашения целесообразно применять при регулярных закупках товаров (работ, услуг) широкого потребления⁵⁸³.

Нормы о рамочном договоре в сфере государственных (муниципальных) закупок ранее содержались в ч. 4.2 ст. 9 Закона о размещении заказов. Предметом таких контрактов являлись поставка запасных частей, оказание услуг связи, юридических услуг. По поводу данного перечня А.Е. Кирпичев заметил, что данная договорная конструкция может применяться гораздо шире, выделяя заключение муниципальных контрактов (например, поставка лекарственных средств, выполнение работ по техническому обслуживанию и ремонту в сфере жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства территории и муниципального жилого фонда)⁵⁸⁴.

⁵⁸² См.: *Свининых Е.А.* Рамочный контракт как средство централизации государственных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014. С. 140.

⁵⁸³ *Свининых Е.А.* Рамочный контракт как средство централизации государственных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014. С. 142.

⁵⁸⁴ См.: *Кирпичев А.Е.* Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. М.: РАП, 2012. С. 227-231.

Перечень случаев заключения рамочных контрактов в Законе о контрактной системе значительно шире, чем в ранее действовавшем Законе о размещении заказов. Согласно п. 2 ст. 42 Закона о контрактной системе в извещении об осуществлении закупки применительно к рамочным контрактам должны указываться начальная цена единицы товара (работы, услуги), начальная сумма цен указанных единиц и максимальное значение цены контракта. В случае выполнения работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, допускается оплата по такому контракту исходя из фактически выполненного объема данных работ (не превышающего объема работ, подлежащих выполнению в соответствии с контрактом).

Е.А. Свининых обращает внимание на то, что в Законе о контрактной системе не реализованы положения концепции проекта федерального закона «О федеральной контрактной системе», касающиеся заключения рамочного государственного либо муниципального контракта. Речь идет о нерешенности на концептуальном уровне большого количества принципиальных вопросов (например, о круге лиц, имеющих право заключать рамочные контракты, о предельном сроке действия таких контрактов и др.)⁵⁸⁵

Особенностью рассматриваемой сферы является банковское сопровождение государственных (муниципальных) контрактов (ст. 35 Закона о контрактной системе). Постановлением Правительства России от 20 сентября 2014 г. № 963 (с изм.) «Об осуществлении банковского сопровождения контрактов»⁵⁸⁶ утверждены Правила осуществления банковского сопровождения контрактов.

Согласно п.п. «а» п. 2 данных Правил под банковским сопровождением контракта понимается обеспечение банком на основании договора о банковском сопровождении, заключенного с поставщиком, подрядчиком, исполнителем и всеми привлекаемыми в ходе исполнения контракта субподрядчиками,

⁵⁸⁵ Свининых Е.А. Рамочный контракт как средство централизации государственных закупок. С. 143, 144.

⁵⁸⁶ СЗ РФ. 2014. № 39. Ст. 5259.

соисполнителями, проведения мониторинга расчетов, осуществляемых в рамках исполнения контракта, на счете, открытом в указанном банке, и доведение результатов мониторинга до сведения заказчика, а также оказание банком иных услуг.

Таким образом, государственные и муниципальные контракты содержат признаки предпринимательского договора. В контрактной системе в сфере закупок могут заключаться различные виды государственных и муниципальных контрактов. Предлагаемая правовая модель ориентирована на увеличение количества контрактов жизненного цикла и иных договорных конструкций долгосрочного (и среднесрочного) характера.

§ 3. Содержание государственных и муниципальных контрактов

При заключении государственного либо муниципального контракта стороны обязаны совершить все необходимые действия для достижения соглашения по всем существенным и иным условиям договора. В соответствии со ст. 432 ГК РФ к существенным относятся «условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение».

Содержание государственных и муниципальных контрактов включает несколько групп условий:

общие условия для государственных либо муниципальных контрактов, предусмотренные ГК РФ;

общие условия для предпринимательских договоров соответствующего вида, предусмотренные ГК РФ и иными нормативными правовыми актами;

специальные условия контрактов, предусмотренные Законом о контрактной системе;

специальные условия контрактов, предусмотренные иными специальными законами и подзаконными нормативными актами о контрактной системе.

Ряд общих условий для государственных либо муниципальных контрактов содержится в ГК РФ. Например, п. 1 ст. 766 ГК РФ предусмотрена необходимость включения в государственный либо муниципальный контракт на выполнение подрядных работ для государственных либо муниципальных нужд условий об объеме и стоимости подлежащей выполнению работы, сроках ее начала и окончания, размере и порядке финансирования и оплаты работ, способах обеспечения исполнения обязательств сторон. М.И. Брагинский в отношении данной нормы отмечал, что перечисленные условия являются по своему правовому значению обязательными и тем самым существенными для такого государственного контракта⁵⁸⁷.

Особенности заключения государственного либо муниципального контракта на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ определяются нормами гл. 38 ГК РФ. Таким контрактом может быть предусмотрена разработка технического задания, программы (технико-экономических параметров) работ или тематики работ⁵⁸⁸.

Условия государственного либо муниципального контракта должны соответствовать нормам ГК РФ, касающимся прав на результаты интеллектуальной деятельности. Так, исключительное право на произведение науки, литературы или искусства, созданное по контракту для государственных либо муниципальных нужд, принадлежит исполнителю, являющемуся автором либо иным выполняющим контракт лицом. В качестве исключения установлен случай, когда соответствующим контрактом предусмотрено, что это право принадлежит Российской Федерации, субъекту Российской Федерации либо муниципальному образованию, от имени которых выступает государственный или муниципальный заказчик, либо совместно исполнителю и Российской Федерации, исполнителю и

⁵⁸⁷ Брагинский М.И. Государственный контракт на выполнение подрядных работ для государственных нужд. С. 184.

⁵⁸⁸ Об условиях таких договоров см., например: Закупень Т.В. Существенные и иные условия договоров на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ // Вопросы экономики и права. 2012. № 44. С. 85-92.

субъекту федерации, исполнителю и муниципальному образованию (ст. 1298). Право на получение патента и исключительное право на изобретение, полезную модель или промышленный образец, созданные при выполнении работ в ходе исполнения договора, принадлежат организации, выполняющей контракт (исполнителю). Исключением из данного правила является случай, когда контрактом предусмотрено, что соответствующее право принадлежит Российской Федерации, субъекту Российской Федерации либо муниципальному образованию, от имени которых выступает соответствующий заказчик, либо совместно исполнителю и Российской Федерации, исполнителю и субъекту федерации, исполнителю и муниципальному образованию (ст. 1373). Правила ст. 1373 Кодекса применяются также к селекционным достижениям, созданным, выведенным или выявленным при выполнении работ по государственному либо муниципальному контракту (ст. 1432). К топологии, созданной при выполнении работ по соответствующему контракту, применяются правила ст. 1298 Гражданского кодекса (ст. 1464).

В юридической науке рассматривается проблемный вопрос, касающийся видообразующих (квалифицирующих) признаков договоров и их существенных условий. По этому поводу Л.И. Шевченко отмечает, что квалификация договора имеет большое значение при судебном разбирательстве договорных споров, поскольку ее проведение определяет нормативно-правовую базу рассматриваемых отношений и тем самым предвещает решение вопросов, в частности, о соблюдении сторонами существенных условий заключенного договора, его действительности»⁵⁸⁹. При этом учеными обращается внимание на отсутствие на практике и в науке единства в понимании и выделении видообразующих (систематизирующих) признаков тех или иных договоров⁵⁹⁰.

⁵⁸⁹ Шевченко Л.И. Договорные отношения в сфере энергетики: монография. М.: МГИМО-Университет, 2015. С. 30. (всего 219 с.)

⁵⁹⁰ Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве. М.: Юрист, 2001. С. 41-68; Шевченко Е.Е. Заключение гражданско-правовых договоров. Проблемы теории и судебно-арбитражной практики. М., 2012. С. 214-237.

Применительно к рассматриваемой сфере можно выделить две группы квалифицирующих признаков государственного либо муниципального контракта – предпринимательского договора.

К первой группе относятся следующие признаки: публичная цель рассматриваемых договоров – обеспечение государственных, муниципальных и в целом общественных потребностей в материальных и нематериальных благах; заключение контрактов от имени публично-правовых образований, со стороны которых выступают государственные либо муниципальные заказчики – государственные органы, органы местного самоуправления и иные субъекты; публичные источники финансирования (бюджетные средства различного уровня, средства государственных внебюджетных фондов) и т.д.

Ко второй группе относятся признаки частноправовых договоров соответствующих видов: поставки товаров, контрактации, энергоснабжения, продажи недвижимости, аренды транспортных средств, аренды зданий и сооружений, строительного подряда, подряда на выполнение проектных и изыскательских работ, выполнения научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, возмездного оказания услуг, перевозки и т.д.

Таким образом, государственные и муниципальные контракты помимо ряда общих условий, касающихся любых контрактов, должны содержать условия, обязательные для заключения гражданско-правовых договоров конкретного вида (например, поставки, строительного подряда, возмездного оказания услуг и др.)⁵⁹¹.

⁵⁹¹ Так, ранее в соответствии с решением Четвертого арбитражного апелляционного суда от 7 апреля 2008 г. по делу № А-78-5221/2007 (04АП-716/2008) было отмечено следующее. Квалифицировав спорные государственные контракты как договоры строительного подряда и установив отсутствие в контрактах условий, обязательных для их заключения, суд первой инстанции сделал вывод о незаключенности спорных контрактов.

Довод ответчика о том, что условия спорных контрактов определялись в соответствии с условиями проведенного конкурса, не исключает заключение договора в соответствии с требованиями ст. 432 ГК РФ и не освобождает стороны от обязанности предусмотреть в договоре его существенные условия (URL:<http://www.4aas.arbitr.ru> (дата обращения 10.01.2010)).

Следует обратить внимание на условия контрактов, предусмотренные Законом о контрактной системе. Необходимо отметить, что согласно ч. 2 ст. 9 ранее действовавшего Закона о размещении заказов контракт заключался в порядке, предусмотренном ГК РФ и иными федеральными законами с учетом положений Закона о размещении заказов. Так, например, при заключении государственного либо муниципального контракта на выполнение подрядных работ заказчик должен был обратиться к вышеупомянутой норме п. 1 ст. 766 ГК РФ.

Закон о контрактной системе в отличие от Закона о размещении заказов не содержит аналогичной отсылки к нормам ГК РФ о заключении контрактов. Анализ показывает, что в данном специальном Законе содержится закрытый перечень отсылочных норм к ГК РФ, что может свидетельствовать о попытке разработчиков соответствующего законопроекта, а затем и законодателя реализовать идею самодостаточности специального закона.

Согласно ч. 1 ст. 34 Закона о контрактной системе по общему правилу контракт должен заключаться на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки, приглашением принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт.

Непосредственно в Законе о контрактной системе как базовом специальном законодательном акте сформирован перечень обязательных для включения в контракты условий. К последним отнесены следующие условия: о твердой цене контракта либо в предусмотренных случаях цене единиц товара, работы, услуги и максимальном значении цены контракта, ориентировочном или максимальном значении цены контракта, формуле цены (ч. 2 ст. 34); об ответственности сторон контракта (ч. 4 - 9 ст. 34); о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, работ, услуг (ч. 13 ст. 34); о порядке и сроках оплаты товара, результатов работы или услуги (ч. 13 ст. 34); об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта, в случае, если контракт заключается с физическим лицом, за

исключением индивидуального предпринимателя или иного занимающегося частной практикой лица (ч. 13 ст. 34); о порядке и сроках оформления результатов приемки (ч. 13 ст. 34); о порядке и сроке предоставления поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обеспечения гарантийных обязательств в случае их установления (ч. 13 ст. 34); о размере аванса в отношении каждого этапа исполнения контракта в виде процента от размера цены соответствующего этапа (ч. 13 ст. 34); о предоставлении обеспечения исполнения контракта (ч. 1, ч. 1.1 ст. 96).

Императивно закреплён срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта. Согласно ч. 13.1 Закона о контрактной системе по общему правилу данный срок в 1922 году должен составлять не более 15 рабочих дней, а с 1 января 2023 года – не более 10 рабочих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке.

В контракт в необходимых случаях должны включаться условие о банковском сопровождении контракта (ч. 26 ст. 34) и условие о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта (ч. 27 ст. 34). Также контрактом может быть предусмотрено условие о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта (ч. 14 ст. 34 Закона).

Можно критически оценивать данные условия, в том числе с позиции того, следует ли те или иные условия относить к категории существенных. Главное же заключается в том, что перечень обязательных условий содержится непосредственно в Законе о контрактной системе и может оцениваться как исчерпывающий.

Одновременно следует отметить, что в законодательных и подзаконных нормативных правовых актах, принятых в начале 90-х годов прошлого века и действующих в настоящее время, также содержатся нормы, касающиеся условий государственных контрактов.

Так, перечень основных условий государственного контракта на поставку продукции (товаров, работ, услуг) для государственных нужд установлен в Порядке подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд, утвержденном постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594⁵⁹². Согласно п. 12 данного правового акта государственный контракт считается заключенным, когда между сторонами достигнуто соглашение по следующим основным его условиям:

предмету государственного контракта (параметрам конечной продукции), включая его наименование, номенклатуру (ассортимент), количество, качество, экономические, экологические и прочие характеристики;

приемлемой для обеих сторон цене государственного контракта;

срокам исполнения государственного контракта;

правам, обязанностям и ответственности сторон.

Перечисленные условия следует отнести к числу существенных, поскольку без достижения соглашения по ним государственный контракт считается незаключенным. В то же время следует согласиться с авторами, отмечающими, что включение в число существенных условий прав и обязанностей сторон не согласуется с положениями действующего законодательства. Последние составляют содержание обязательства, которое возникает между сторонами в силу заключенного государственного контракта⁵⁹³. Условия, предусматривающие ответственность сторон за нарушение обязательств, по своей значимости для факта заключения государственного контракта также нецелесообразно относить к числу существенных.

Основные положения порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных

⁵⁹² Постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669.

⁵⁹³ *Иоффе О.С.* Обязательственное право. М.: Юридическая литература, 1975. С. 27-28; *Шевченко Л.И.* Регулирование отношений поставки ... С. 156-157, 161 и др.

государственных нужд в Российской Федерации⁵⁹⁴ предусматривают включение в государственный контракт таких условий, как сроки строительства, его стоимость, порядок изменения указанной в договоре стоимости, сроки перечисления денежных средств и т.д.

Содержание государственного контракта (договора) на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия согласно ст. 6 Федерального закона от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»⁵⁹⁵ составляют условия, определяющие объемы, ассортимент, качество продукции, порядок закупки и поставки, цены, сроки и порядок расчетов. В Федеральном законе от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»⁵⁹⁶ предусмотрено, что при заключении государственных контрактов (договоров) на поставку материальных ценностей в государственный резерв государственный заказчик обязан рассматривать и согласовывать с поставщиками номенклатуру, объем, качество, цену и сроки поставки материальных ценностей в государственный резерв (ч. 3 ст. 9).

К числу существенных относится условие о предмете государственного либо муниципального контракта. Требования к предмету исполнения обязательства определяются законом или договором. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе в описании объекта закупки в случае необходимости, в частности, должны указываться функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки.

⁵⁹⁴ См.: постановление Совета Министров - Правительства РФ от 14 августа 1993 г. № 812 «Об утверждении Основных положений порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 34. Ст. 3189.

⁵⁹⁵ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303.

⁵⁹⁶ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

Применительно к предмету исполнения контрактных обязательств следует отметить, что нормы, касающиеся количества товаров и их ассортимента, содержатся в ГК РФ (ст. 465, 467 ГК РФ).

Требования к качеству предмета исполнения базируются на императивных нормах законодательства (п. 1 ст. 469, п. 1 ст. 721 ГК РФ). В ГК РФ предусмотрено два вида гарантии качества товара (ст. 470), результата выполнения работ (ст. ст. 722, 755) – законная и договорная.

Качество услуги по договору возмездного оказания услуг специально не регулируется. Вместе с тем ст. 783 ГК РФ предусматривается возможность применения к договору возмездного оказания услуг отдельных положений о подряде, что свидетельствует о сходном характере действий, совершаемых по договору возмездного оказания услуг и договору подряда. ГК РФ предусмотрены последствия нарушения продавцом условия договора о качестве товара (ст. 475) и качества работы (ст. 723). В соответствии с ГК РФ комплектность товара определяется в соответствии с договором (ст. 478).

В.С. Белых особо выделяет значение качества и безопасности товаров, работ, услуг и относит необходимость их обеспечения к категории публичных интересов⁵⁹⁷. Среди принципов правового регулирования качества товаров, работ, услуг в научной литературе выделен в том числе приоритет интересов потребителей на стадиях разработки и реализации правовых норм⁵⁹⁸.

В.П. Грибанов отмечал, что под надлежащим качеством продукции понимается наличие в ней определенных свойств, обеспечивающих использование этой продукции для обычного или предусмотренного договором употребления. Для повышения качества продукции необходима система мероприятий, в том числе общественный контроль»⁵⁹⁹.

⁵⁹⁷ См.: Государственное и договорное регулирование предпринимательской деятельности: коллективная монография / под науч. ред. В.С. Белых. М.: Проспект, 2015. С. 11.

⁵⁹⁸ См.: Белых В.С. Гражданско-правовое обеспечение качества продукции, работ, услуг: автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.03. Екатеринбург, 1994. С. 5.

⁵⁹⁹ Грибанов В.П. Ответственность сторон по договору поставки. М.: Гос. изд. юрид. лит., 1962. С. 66, 67.

По мнению А.С. Пановой, под качеством товара (работы, услуги) следует понимать «совокупность существенных свойств товара (работы, услуги), характеризующих его общественную потребительную стоимость, закрепляемых в стандартах, иных нормативно-технических документах, условиях договора, а в случае отсутствия стандартов, иных нормативно-технических документов, условий договора (или их неполноты) устанавливаемых в порядке и способами, предусмотренными законами, другими правовыми актами, обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями»⁶⁰⁰. Говоря о качестве, В.С. Белых отмечает такой признак как наличие совокупности технических, экономических и иных общественно полезных свойств продукции»⁶⁰¹. М.Б. Емельянова обращает внимание на значимость соответствия свойств продукции комплексу и уровню требований, установленных стандартами, техническими условиями или образцами⁶⁰².

А.С. Панова применительно к категории товаров подчеркивает, что правовой аспект проблемы качества, а также безопасности товаров выражается в необходимости закрепления технически и экономически обоснованных показателей их качества и безопасности, соответствующих методик оценивания в нормативно-правовых актах и гражданско-правовых договорах⁶⁰³. Данный автор, говоря о законодательстве в области обеспечения качества и безопасности товаров, выделяет три основных нормативных блока: общего, специального и охранительного законодательства.

Первый блок представлен федеральными законами, определяющими государственную политику обеспечения качества и безопасности различных видов товаров. К данным законам, в частности, относятся: ГК РФ, Федеральные законы

⁶⁰⁰ Панова А.С. Качество товаров, работ, услуг как правовая категория // Журнал российского права. 2010. № 4 (160). С. 85.

⁶⁰¹ См.: Белых В.С. Гражданско-правовое обеспечение качества продукции, работ, услуг: Сб. науч. тр. / Отв. ред., сост. О.А. Герасимов. Екатеринбург, 2007. С. 51.

⁶⁰² См.: Емельянова М.Б. Стандарты и качество продукции (правовой аспект проблемы). М., 1971. С. 51, 52.

⁶⁰³ Панова А.С. Правовое обеспечение качества и безопасности товаров: вопросы теории и практики: монография. М.: Проспект. 2020. С. 11.

от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»⁶⁰⁴, от 14 мая 1993 г. № 4979-І «О ветеринарии»⁶⁰⁵, от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»⁶⁰⁶, от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁶⁰⁷, от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶⁰⁸.

Так, в ст. 1 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» содержится определение понятия качества пищевых продуктов, под которым понимается совокупность характеристик безопасных пищевых продуктов, отвечающих требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации, условиям договора, образцу, документам по стандартизации, технической документации, определяющим их потребительские свойства, пищевую ценность, аутентичность, сортность (калибр, категорию и иное), и удовлетворяющих физиологические потребности человека.

Специальный блок законов, касающихся качества и безопасности товаров, работ и услуг регулирует отношения, связанные с техническим нормированием и оценкой соответствия товаров (работ, услуг), единством измерений, исчислением времени. В данный блок входят Федеральные законы от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»⁶⁰⁹, от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации»⁶¹⁰, от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации»⁶¹¹, от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»⁶¹², от 3 июня 2011 г. № 107-ФЗ «Об исчислении времени»⁶¹³.

⁶⁰⁴ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

⁶⁰⁵ Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. № 24. Ст. 857.

⁶⁰⁶ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. І). Ст. 27.

⁶⁰⁷ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

⁶⁰⁸ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁶⁰⁹ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. І). Ст. 5140.

⁶¹⁰ СЗ РФ. 2015. № 27, Ст. 3953.

⁶¹¹ СЗ РФ. 2013. № 52 (ч. І). Ст. 6977.

⁶¹² СЗ РФ. 2008. № 26. Ст. 3021.

⁶¹³ СЗ РФ. 2011. № 23. Ст. 3247.

Охранительный блок законодательства, касающегося обеспечения качества и безопасности товаров, работ, услуг, включает нормы о мерах юридической ответственности. Например, нормы Закона РФ «О защите прав потребителей» об ответственности за нарушение прав потребителей, связанных с качеством и безопасностью товаров, работ, услуг (ст. 13, 15, 23 и др.)⁶¹⁴.

Значительное количество независимых друг от друга производителей на современном рынке, его открытость, необходимость участия в конкурентной борьбе за потребителей делают невозможным достижение эффективности в решении вопросов качества и безопасности товаров при помощи одних только публично-правовых средств. Весомую роль призваны играть частноправовые средства обеспечения качества и безопасности товаров. Значительным потенциалом в сфере обеспечения качества и безопасности обладают договоры, которые могут содействовать выполнению требований технических регламентов, а также устанавливать в отношении товаров повышенные показатели безопасности⁶¹⁵.

В.С. Белых отмечает, что качество должно определяться посредством указания в договоре номеров и индексов стандартов, технических условий, другой технической документации. В любом случае (независимо от способа определения качества продукции) договор является тем единственным документом, в котором стороны обязаны очертить качественные параметры продукции⁶¹⁶.

Особые требования согласно нормативным предписаниям предъявляются к качеству товаров (результатов работ, услуг) в сфере контрактной системы. Поставляемые для государственных нужд товары (выполняемые работы, оказываемые услуги) должны соответствовать обязательным требованиям стандартов и особым условиям, устанавливаемым контрактом (ч. 4 ст. 3 Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных

⁶¹⁴ См.: Панова А.С. Указ. соч. С. 90-93.

⁶¹⁵ Панова А.С. Указ. соч. С. 12.

⁶¹⁶ Белых В.С. Гражданско-правовое обеспечение качества продукции, работ, услуг: автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.03. Екатеринбург, 1994. С. 22.

нужд»). К числу обязательных отнесены требования, обеспечивающие безопасность товаров (работ, услуг) для жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, их совместимость и взаимозаменяемость.

Особо следует сказать о требованиях, касающихся охраны окружающей среды. В экономической литературе отмечается, что «развитие, базирующееся на основе деградации окружающей среды и истощения природных ресурсов, не может быть устойчивым в долгосрочной перспективе. В связи с этим в мире наблюдаются усиленные поиски новой модели. В контексте устойчивости большое распространение как в теории, так и на практике получили новые модели экономики, связанные с учетом экологических факторов: зелёная экономика (green economy), экономика на основе зелёного роста (green growth), низкоуглеродная экономика (low-carbon economy), биоэкономика (bioeconomy), синяя экономика (blue economy) и др. Появляются и новые «гибридные» виды, например, циркулярная биоэкономика (circular bioeconomy). В определенной степени перечисленные новые экономические модели можно считать различными видами зелёной экономики»⁶¹⁷.

Экологические требования и иные аспекты, касающиеся устойчивого развития, должны найти отражение в Законе о контрактной системе в части требований к условиям государственных и муниципальных контрактов⁶¹⁸. В отношении закупок в рассматриваемой сфере экологически чистой продукции в научной литературе, в частности, отмечается, что действующее законодательство обеспечивает возможность осуществления государственных закупок с учетом экологических требований⁶¹⁹. Очевидно, что успешная реализация данной задачи

⁶¹⁷ Зелёная экономика и цели устойчивого развития для России: коллективная монография / под науч. ред. С. Н. Бобылёва, П. А. Кирюшина, О. В. Кудрявцевой. М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2019. С. 13.

⁶¹⁸ О понятии и правовом регулировании устойчивых государственных закупок см., например: *Беляева О.А.* Устойчивые государственные закупки: понятие и правовое регулирование / Устойчивый экономический рост и право: сборник материалов к XVI Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся. М.: Юриспруденция, 2021. С. 56-63.

⁶¹⁹ *Андреева Л.В.* Государственные закупки экологически чистой продукции: стимулы VS конкуренция // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2022. – № 2. – С. 50-55.

зависит в том числе от предпринимателей – субъектов государственных и муниципальных контрактов, что предполагает стимулирование предпринимательской деятельности в данном направлении, что также требует закрепления в вышеуказанном законодательном акте.

Товары (работы, услуги), необходимые для государственных нужд, должны быть сертифицированы. Особые требования предъявляются, в частности, к качеству товаров (работ, услуг), используемых в оборонной сфере⁶²⁰.

Согласно ч. 2 ст. 19 Закона о контрактной системе требования к закупаемым заказчиком товарам, работам, услугам включают требования к количеству, потребительским свойствам (в том числе характеристикам качества) и иным характеристикам товаров, работ, услуг, позволяющие обеспечить государственные и муниципальные нужды, но не приводящие к закупкам товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши в соответствии с законодательством. Таким образом, речь идет об ограничениях по качеству, связанных с избыточными потребительскими свойствами товаров (результатов работ, услуг). Также качественные характеристики объекта закупки используются в качестве критериев оценки заявок, окончательных предложений участников закупки (ст. 32). Кроме того, в описании объекта закупки могут указываться качественные характеристики объекта закупки, а также требования к гарантии качества товара, работы, услуги, требования к гарантийному сроку и (или) объему предоставления гарантий их качества (ст. 33).

Нельзя не обратить внимание на то обстоятельство, что в Законе о контрактной системе не упоминаются требования по безопасности товаров (результатов работ, услуг). В рамках контрактной системы в сфере закупок следует руководствоваться общими требованиями технических регламентов, например,

⁶²⁰ Ст. 5 «Особенности технического регулирования в отношении оборонной продукции (работ, услуг) и продукции (работ, услуг), сведения о которой составляют государственную тайну» Федерального закона от 27 декабря 2002 г. «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции»⁶²¹, нормами Федеральных законов «О техническом регулировании», «О качестве и безопасности пищевых продуктов», «О стандартизации в Российской Федерации» и др.

А.С. Панова отмечает, что технические регламенты устанавливают низший предел безопасности товаров. Стороны, пользуясь договорной свободой, вправе предусмотреть в договоре повышенные, по сравнению с требованиями регламентов, показатели⁶²², что в полной мере касается и сферы контрактных отношений.

К задачам стандартизации отнесено в том числе применение документов по стандартизации при поставках товаров, выполнении работ, оказании услуг, в том числе при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (п. 4 ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О стандартизации в Российской Федерации»).

С учетом необходимости обеспечения эффективного (в том числе экономного) расходования денежных средств (включая средства бюджетов различного уровня и государственных внебюджетных фондов) особое значение в Законе о контрактной системе придается условию государственного либо муниципального контракта о цене товара (работы, услуги и др.).

В контрактной системе в сфере закупок имеет место в том числе директивное (прямое) регулирование ценообразования: фиксированные цены (тарифы); предельные цены (например, на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты); базовые цены. Экономическое (косвенное) регулирование ценообразования помимо прочего предполагает использование льготного кредитования, налоговых льгот. Известно, что в рыночных условиях

⁶²¹ Решение Комиссии Таможенного союза от 9 декабря 2011 г. № 880 «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (вместе с «ТР ТС 021/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности пищевой продукции») // <http://eec.eaeu№io№.org/ru/act/tex№reg/deptexreg/tr/Pages/PischevayaProd.aspx> (дата обращения 03.04.2019).

⁶²² См.: Панова А.С. Указ. соч. С. 163.

меры экономического управления ценами должны преобладать над директивными, что наблюдается в зарубежных системах публичных (общественных, правительственных) закупок.

По общему правилу в рамках контрактной системы в сфере закупок должны применяться рыночные цены (за исключением цен, находящихся в сфере государственного регулирования). Следует обратить внимание на письмо Министерства экономики РФ от 17 июля 1995 г. № ИМ-663/02-93, касающееся утверждения «Основных видов контрактных цен, применяемых при заключении государственных контрактов»⁶²³. В данном документе с учетом зарубежного опыта предусматривались различные способы определения контрактных цен, выбор которых возлагался на стороны государственного контракта с учетом специфики предмета государственного заказа. К основным видам цен были отнесены фиксированные цены, применяемые для контрактов, уровень обоснованных издержек по которым являлся достаточно предсказуемым. Уровень фиксированной цены устанавливался на стадии заключения государственного контракта и при исполнении контракта существенно не изменялся. Твердо фиксированная цена оставалась неизменной на весь срок исполнения контракта. Фиксируемая цена, поэтапно корректируемая в соответствии с изменением издержек, применялась при заключении контрактов, выполняемых поэтапно. Фиксированная цена с долевым распределением разницы между планируемыми и фактическими издержками использовалась в случаях, когда при заключении контракта ставилась цель повышения уровня экономических параметров поставляемой продукции, снижения издержек ее производства и т. п. Также выделялись цены, возмещающие издержки с обеспечением или без обеспечения прибыльности, цены, устанавливаемые по результатам проведения конкурсов и аукционов, цены по поставкам стандартных товаров⁶²⁴.

⁶²³ Вестник ВАС РФ. 1995. № 11.

⁶²⁴ В зависимости от видов контрактных цен в контрактной системе США выделяются контракты «твердо фиксированных цен», контракты «издержек производства с фиксированным вознаграждением», «материально-стимулирующие» контракты, контракты «комплексного

Согласно ч. 2 ст. 34 Закона о контрактной системе по общему правилу при заключении контракта должно указываться, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта. Общим правилом является и то, что при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается. Вопрос, касающийся неизменности цены контракта, непосредственно отражается на частных интересах предпринимателей – участников контрактной системы, так и на публичных интересах. В качестве примера можно привести ситуацию, связанную с ростом цен на строительные материалы, что повлекло в том числе расторжение государственных и муниципальных контрактов на выполнение подрядных работ. В этих условиях было принято постановление Правительства РФ от 9 августа 2021 г. № 1315 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»⁶²⁵. Данным правовым актом установлено, что при исполнении обязательств по государственному либо муниципальному контракту, предметом которого является выполнение строительных работ, допускается в соответствии с п. 8 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе изменение существенных условий контракта при совокупности ряда условий.

Изменение существенных условий контракта должно осуществляться в пределах лимитов бюджетных обязательств и не приводить к увеличению срока исполнения обязательств, цены контракта более чем на 30 %; физические объемы работ, конструктивные, организационно-технологические и другие решения не изменяться; размер изменения (увеличения) цены контракта должен определяться в порядке, установленном приказом Минстроя России, а цены контракта, размер которой составляет или превышает 100 млн. рублей, – по результатам повторной государственной экспертизы проектной документации в соответствии с Положением об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденным постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 145 «О порядке

поощрения» (Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика... - С. 250, 251).

⁶²⁵ СЗ РФ. 2021. № 33. Ст. 6107.

организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий»⁶²⁶. Соглашение об изменении условий контракта в связи с существенным увеличением цен на строительные ресурсы должно быть документально обосновано. Данный порядок касается лишь контрактов, заключенных до 1 июля 2021 года, обязательства по которым на момент заключения дополнительного соглашения не исполнены. Приведенный пример свидетельствует об отсутствии «гибкости» правового регулирования, обусловленном императивными нормами бюджетного законодательства.

С определением (формированием) цены государственного либо муниципального контракта связана проблема завышения цен (за счет чего формируется имущественная основа так называемых «откатов»). На данную проблему неоднократно обращалось внимание, в том числе в программных документах. Так, в Бюджетном послании Президента РФ от 25 мая 2009 года шла речь о том, что система государственных закупок должна исключать случаи необоснованного завышения цен, в частности, в сферах обороны, закупки лекарств, строительства и реконструкции автомобильных дорог. Завышение цен означает резкое снижение ресурсов на обеспечение обороноспособности страны, развитие транспортной инфраструктуры, лишение лекарств нуждающихся в них граждан (п. 5 р. У).

В государственном либо муниципальном контракте важно также устанавливать условия, определяющие порядок финансирования. Так, в качестве обязательного условия государственного либо муниципального контракта было предложено рассматривать условие об источнике финансирования по контракту⁶²⁷.

Согласно п. 13 вышеупомянутого Порядка подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд, механизм финансирования в рамках взаимоотношений государственного заказчика с поставщиком может включать: порядок

⁶²⁶ СЗ РФ. 2007. № 11. Ст. 1336.

⁶²⁷ См.: письмо Минэкономразвития России от 29 июля 2016 г. № ОГ-Д28-9219 // Бюджетные организации: акты и комментарии для бухгалтера. 2016. № 12.

использования собственных средств поставщиков; порядок использования заемных средств банков, предоставляемых поставщику под гарантию государства; порядок предоставления прямых займов государственным заказчиком поставщикам; размеры и сроки поэтапного покрытия государственным заказчиком расходов поставщика по мере выполнения государственного контракта; порядок предоставления авансовых платежей (полного или частичного авансирования поставщиков под государственный контракт); виды экономических льгот, предоставляемые поставщикам в соответствии с действующим законодательством. В особых случаях в государственном контракте могут содержаться условия разделения издержек, связанных с реализацией контракта между сторонами - государственным заказчиком и поставщиком. Анализ показывает, что большая часть перечисленных условий, связанных с финансированием, в современных условиях не находит применения на практике. Одной из причин этого является частичное несоответствие законодательных и подзаконных норм, принятых в начале 90-х годов прошлого века нормам действующего Закона о контрактной системе в сфере закупок. Представляется, что первые в большей степени соответствовали как рыночным условиям хозяйствования в целом, так и сущности отношений в контрактной системе в сфере закупок.

Применительно к авансовым платежам следует отметить следующее. Порядок авансирования регулируется нормативными правовыми актами. Так, выдача аванса, призванного обеспечить своевременное и непрерывное финансирование строящихся объектов, является обязательным условием государственного контракта на выполнение строительных работ для государственных нужд. Основными положениями порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации, определено, что при заключении государственного контракта должны устанавливаться размер, сроки перечисления аванса, порядок его погашения, условия промежуточных расчетов за выполненные работы в пределах 95 % их стоимости. Если подрядчик не выполняет по своей вине объемы работ,

предусмотренные графиком их производства, сумма предъявляемого заказчиком промежуточного платежа за фактически выполненные работы должна быть уменьшена на стоимость невыполненных работ.

Согласно ч. 13 ст. 34 Закона о контрактной системе в контракте должно содержаться обязательное условие о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки товара (результата работы, услуги) в части соответствия их количества (комплектности, объема) требованиям, установленным контрактом.

Научный и практический интерес представляет вопрос о сроках действия государственного либо муниципального контракта. Л.И. Шевченко справедливо отмечает, что поскольку государственные контракты как бы привязаны их финансированием к бюджетам, утверждаемым на текущий год, можно сделать вывод, что контракты и договоры должны также заключаться на соответствующий период⁶²⁸. Действительно, срок действия подавляющего большинства государственных и муниципальных контрактов не превышает одного года.

Необходимо отметить, что часть отношений в контрактной системе в силу специфики предмета заказа предполагают установление договорных отношений долгосрочного и среднесрочного характера. Это касается, например, сферы капитального строительства. Так, в соответствии с Основными положениями порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации государственные контракты заключаются на весь период строительства объектов (п. 4). Необходимость заключения такого рода контрактов обусловлена продолжительным технологическим циклом выполнения работ. Кроме строительно-монтажных и проектных работ к работам с длительным циклом выполнения относятся, в частности, отдельные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы.

Актуальность внедрения среднесрочных и долгосрочных контрактов в рассматриваемой сфере нашла отражение в программных документах. Так, в

⁶²⁸ Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. С. 267.

Бюджетном послании Президента России Федеральному Собранию РФ от 23 июня 2008 г, содержащем основные направления и ориентиры бюджетной политики в 2009-2011 гг.⁶²⁹ особо отмечалась необходимость введения многолетних государственных и муниципальных контрактов в качестве новых бюджетных инструментов. Бюджетное послание Президента России от 29 июня 2011 г. «О бюджетной политике в 2012-2014 годах»⁶³⁰ также предусматривало рассмотрение вопроса о расширении практики заключения государственных (муниципальных) контрактов, выходящих за пределы финансового года.

Правовой основой для заключения государственных либо муниципальных контрактов долгосрочного и среднесрочного характера в рамках контрактной системы является п. 3 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ, претерпевшая ряд изменений. Исходя из действующей редакции, можно выделить несколько категорий долгосрочных (среднесрочных) контрактов, заключаемых в контрактной системе:

1) на поставку товаров в соответствии с государственной программой вооружения. Такие контракты могут заключаться в пределах средств, установленных на соответствующие цели государственной программой вооружения на срок реализации указанной программы;

2) на выполнение работ, оказание услуг, длительность производственного цикла выполнения, оказания которых превышает срок действия утвержденных лимитов бюджетных обязательств. Такие государственные контракты могут заключаться:

а) в пределах средств, установленных на соответствующие цели долгосрочными целевыми программами (проектами) на срок реализации указанных программ (проектов),

б) в соответствии с решениями Правительства РФ, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта федерации, принимаемыми в порядке, определяемом Правительством РФ.

⁶²⁹ URL: <http://www.kremlin.ru/news/508> (дата обращения 09.03.2013).

⁶³⁰ Парламентская газета. 2011. 1-7 июля.

Практика показывает, что срок действия подавляющего большинства государственных либо муниципальных контрактов не выходит за рамки одного финансового года. Представляется, что связанные со сроками действия контрактов ограничения существенно снижают возможности контрактной системы выступать в качестве важнейшего регулятора в условиях рыночной экономики. В научной литературе отмечается, что «именно посредством договора в стихийный рыночный механизм вносятся элементы планомерной организованности как на уровне самих хозяйствующих субъектов, так и народного хозяйства как единого целого. Последнее достигается при помощи контрактной системы»⁶³¹. Особую роль при этом могло бы сыграть установление долгосрочных хозяйственных связей с надежными, добросовестными представителями предпринимательского сообщества.

Можно сделать следующие выводы.

Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе включает несколько групп требований к предпринимателям, необходимых для реального и надлежащего исполнения ими контрактных обязательств: общие требования к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность; закрытый перечень специальных требований к участникам закупок; дополнительные - квалификационные требования к предпринимателям при осуществлении отдельных видов закупок.

Предъявление специальных и квалификационных требований к участникам закупок связано с ограничением принципа свободы договора, а также принципа свободы предпринимательской деятельности с целью обеспечения как публичных интересов, так и частных интересов добросовестных участников закупок, а также граждан, выступающих в качестве конечных получателей материальных и нематериальных благ. Квалификационные требования к предпринимателям интегрированы, в частности, с закупками технически и технологически сложных

⁶³¹ Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2002. С. 33.

товаров (результатов работ), товаров (работ, услуг) инновационного характера и непосредственно связаны в том числе с решением задачи развития промышленного производства.

Государственный либо муниципальный контракт в контрактной системе в сфере закупок выступает в качестве разновидности предпринимательского договора и имеет две группы особенностей: общие особенности предпринимательского договора (по сравнению с иным частноправовым договором); особенности предпринимательского договора в контрактной системе – государственного либо муниципального контракта (по сравнению с обычным предпринимательским договором).

Государственные и муниципальные контракты (предпринимательские договоры в контрактной системе) обладают следующими особенностями: цель договора связывается с извлечением прибыли предпринимателями на фоне общей цели публичного характера – обеспечение государственных либо муниципальных нужд; предприниматель выступает на одной стороне предпринимательского договора, его контрагентом является публично-правовое образование; возмездный характер договора, оплата осуществляется за счет бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов; усиленная публично-правовая регламентация предпринимательских договоров в контрактной системе и связанное с этим существенное ограничение свободы договора.

Исходя из содержания предпринимательской деятельности в контрактной системе, выделяются предпринимательские договоры по продаже (реализации) товаров, передаче имущества в пользование, выполнению работ, оказанию услуг и др. Кроме того, в контрактной системе применяются особые договорные конструкции, в частности, энергосервисные контракты и контракты жизненного цикла.

Государственные и муниципальные контракты, заключаемые в контрактной системе в сфере закупок, содержат несколько групп условий: общие условия для государственных либо муниципальных контрактов, предусмотренные ГК РФ; общие условия для договоров соответствующего вида, предусмотренные ГК РФ и

иными нормативными правовыми актами; специальные условия контрактов, предусмотренные Законом о контрактной системе; специальные условия контрактов, предусмотренные иными специальными законами и подзаконными нормативными актами о контрактной системе.

К числу обязательных условий государственных и муниципальных контрактов относятся, в частности, условия: о предмете (включая требования по количеству (объему), качеству и безопасности закупаемых объектов); о цене товара (результата работы, услуги и др.); о порядке финансирования; о приемке.

Особое значение имеет срок действия государственного либо муниципального контракта. Долгосрочные контракты (контракты жизненного цикла и др.), связаны в том числе с реализацией долгосрочных проектов (национальных проектов, государственных и муниципальных программ), способствуют формированию стабильных долгосрочных договорных связей, создают возможность долгосрочного планирования предпринимательской деятельности, гарантии получения предпринимательской прибыли.

Глава У. Заключение государственных и муниципальных контрактов и исполнение договорных обязательств в контрактной системе в сфере закупок

§ 1. Порядок заключения государственных и муниципальных контрактов

Заключение, изменение и расторжение государственных либо муниципальных контрактов – предпринимательских договоров связано с рядом особенностей и проблем, непосредственно отражающихся на деятельности предпринимателей в контрактной системе.

Как известно, заключению договора по общему правилу может предшествовать преддоговорная стадия, на которой предполагаемые участники будущего договора могут обсуждать вопросы, связанные с заключением договора (ст. 434.1 ГК). Преддоговорная стадия связывается прежде всего с проведением переговоров с потенциальными контрагентами по договорам. Одной из целей переговоров является получение информации о потенциальных контрагентах, в том числе касающейся возможных рисков неблагоприятных последствий в случае заключения договора.

Особенностью рассматриваемой сферы является изначально установленный (по общему правилу) запрет на проведение переговоров заказчиком, членами комиссий по осуществлению закупок с участником закупки (ч. 1 ст. 46 Закона о контрактной системе). Данный запрет, обусловленный необходимостью снижения рисков сговоров между представителями заказчиков и участников закупок – предпринимателей, оценивается неоднозначно. Так, Н.В. Медведева отмечает, что введение переговоров в российское законодательство в случае присоединения России к Соглашению по правительственным закупкам (в рамках ВТО) может оказаться полезным⁶³².

⁶³² *Медведева Н.В.* Приведение российского законодательства о закупках в соответствие с требованиями ВТО // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014. С. 118-126.

По вопросу, касающемуся Соглашения ВТО о правительственных закупках см. также: *Шугуров М.В.* Соглашение ВТО о правительственных закупках (редакция 2012 г.): анализ основных новелл // законодательство и экономика. 2016. № 7. С. 43-57.

Можно констатировать, что принцип сотрудничества сторон договора в контрактной системе не реализуется в полной мере. С.Ю. Филиппова, объясняя данное обстоятельство, справедливо отмечает, что «чрезмерное сотрудничество сторон для сферы публичных закупок традиционно рассматривается как «зло», с которым следует бороться. Неформальные соглашения представителей государственного заказчика с поставщиком, поставщика с покупателем, сговор между потенциальными поставщиками с целью раздела рынка – наиболее распространенные нарушения в этой сфере, в которых коренится коррупция, ограничения доступа субъектов малого предпринимательства на рынок и пр. Именно поэтому изначально система публичных закупок имела целью создать препятствия чрезмерному сотрудничеству сторон путем его ограничения»⁶³³.

По мнению С.Ю. Филипповой, «формирование договорных связей в процессе публичных закупок естественным путем ограничено законом. Основным направлением ограничений процесса свободного заключения договора является создание искусственной разобщенности сторон. Под флагом борьбы за прозрачность заключения договора и против коррупции потерянной оказалась самая важная оставляющая договорного процесса – его цель – формирование устойчивой, взаимовыгодной правовой связи. В этом случае можно говорить о несоответствии системы законодательства объективным экономическим законам и правилам функционирования рыночных производственных отношений»⁶³⁴.

В свое время Президиум Высшего Арбитражного Суда России обратил внимание на следующее обстоятельство, имеющее непосредственное отношение к запрету на проведение переговоров. Согласно судебной позиции, под запретом на переговоры следует понимать, что лицо, которое подписывает государственный контракт, лишено права выражения собственной воли в отношении отдельных условий контракта и вынуждается принимать эти условия путем присоединения в

⁶³³ *Филиппова С.Ю.* Исключение естественных конфликтов и сотрудничества: дефекты формирования правовой связи при заключении договора в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд // Аукционный вестник. 2013. 7 июня.

⁶³⁴ Там же.

целом к контракту. Таким образом, включение заказчиком в проекты государственных контрактов заведомо невыгодных для контрагентов условий, от которых победитель конкурентных процедур не может отказаться, нарушает закон⁶³⁵.

В обычных условиях хозяйствования заключение частноправовых договоров связывается с направлением одной стороной предложения заключить договор (оферты) и принятием предложения (акцептом) второй стороной (п. 2 ст. 432 ГК РФ). В отличие от общего порядка заключение государственных либо муниципальных контрактов по общему правилу обусловлено необходимостью конкурентного отбора предпринимателей, с которыми заключается соответствующий договор. В научной литературе отмечается, что сам предписанный публичным субъектам порядок вступления в договорные отношения можно в определенном смысле рассматривать как проявление ограничения договорной свободы⁶³⁶.

Особое значение при отборе предпринимателей с целью заключения с ними предпринимательских договоров в рамках контрактной системы имеют нормы ГК РФ, касающиеся заключения договоров на торгах (ст. 447-449). Правовыми формами реализации предпринимателями товаров, результатов работ, услуг являются различные договоры, которые могут заключаться как традиционным способом, так и иными способами, в частности, на торгах⁶³⁷. Последнее непосредственно касается рассматриваемых отношений. Разнообразные договоры и особые способы их заключения нашли отражение в контрактной системе в сфере закупок.

Традиционно во всем мире тендеры (торги в форме конкурса) выступают в качестве основного способа определения контрагентов публичных субъектов при

⁶³⁵ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда России от 28 января 2014 г. № 11535/13 и от 15 июля 2014 г. № 5467/14.

⁶³⁶ См.: Кабанова И.Е. Действие принципа свободы договора в отношениях с участием публичных субъектов // Гражданское право. 2015. № 2. С. 29-32.

⁶³⁷ Еришова И.В., Иванова Т.М. Предпринимательское право: учебное пособие. 2- изд., испр. и доп. М.: Юриспруденция, 2000. С. 364, 365.

государственных (общественных, правительственных) закупках товаров (работ, услуг). Принято считать, что при проведении торгов удастся отобрать потенциального поставщика (подрядчика, исполнителя), который предлагает лучшие договорные условия и в дальнейшем надлежащим образом исполнит договорные обязательства.

М.И. Брагинский выделил два основных признака конкурса: состязательность и публичность⁶³⁸. Представляется, что данные признаки характерны и для другой формы торгов – аукциона, который находит все более широкое применение как в отечественной контрактной системе, так и в иных сферах (например, при распоряжении государственным и муниципальным имуществом).

О.А. Беляева по поводу признака публичности отмечает, что «публичность торгов в равной степени может означать как открытость торгов для заранее неопределенного круга лиц, так и наличие публичного (государственного) интереса в их организации и проведении»⁶³⁹. Признак публичности рассматривается в качестве ключевого признака, о чем свидетельствует, в частности, использование термина «публичные закупки», который находит применение на международном уровне, в зарубежных странах и в Российской Федерации.

Отношения по организации и проведению торгов относятся к сфере частноправового регулирования, что констатирует, в частности, Конституционный суд РФ⁶⁴⁰. В сфере торгов, впрочем, как и в других сферах происходит процесс

⁶³⁸ Брагинский М.И. Конкурс // В кн.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга пятая. В двух томах. Т. 2: Договоры о банковском вкладе, банковском счете; банковские расчеты. Конкурс, договоры об играх и пари. М.: Статут, 2006. С. 512-566.

⁶³⁹ Беляева О.А. Торги: основы теории и проблемы практики: Монография. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: Инфра-М, 2016. С. 247.

⁶⁴⁰ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2001 г. №. 151-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Думы Приморского края о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2002. № 2.

реформирования. В научной литературе в этой связи отмечается неизбежность изменений, обусловленных тем, что первая и вторая части ГК РФ разрабатывались в те годы, когда Российская Федерация только делала первые шаги по пути рыночного развития⁶⁴¹.

Изменения коснулись ГК РФ в части положений о торгах, например, законодательной новеллы о торгах в электронной форме. В соответствии с п. 4 ст. 447 ГК РФ торги (в том числе электронные) проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом. Очевидно, что процесс активного внедрения электронных технологий (цифровизации экономики) не мог не коснуться рассматриваемой сферы отношений.

Одновременно возник ряд вопросов. Так, нельзя не обратить внимание на вышеуказанную формулировку ГК РФ в части существования иных кроме конкурсов и аукционов форм торгов. В частности, высказывается мнение, что к иным формам торгов следует отнести запрос котировок, запрос предложений, т.е. иные «конкурентные способы» в терминологии Закона о контрактной системе, дополнив ГК РФ в рассматриваемой части соответствующими положениями⁶⁴². В этой связи нельзя не согласиться с мнением О.А. Беляевой о том, что «правильным видится дихотомическое деление торгов на аукционы и конкурсы, но ни в коем случае не открытый перечень форм торгов, предусмотренный законом (п. 4 ст. 447 ГК РФ). В обозримом будущем это приведет к произвольному присвоению термина «торги» любым процедурам заключения договора»⁶⁴³.

Основным способом отбора предпринимателей - участников закупок в контрактной системе стал электронный аукцион⁶⁴⁴. На фоне ряда достоинств

⁶⁴¹ *Медведев Д.А.* О кодификации гражданского законодательства (извлечения из публикаций) // Вестник гражданского права. 2008. № 3. С. 152.

⁶⁴² См., например: *Сурков А.Н., Цокур Е.Ф., Пахомова Е.М.* Аукционы: правовое регулирование и проблематика // Вестник Ессентукского Института управления, бизнеса и права. 2016. № 12. С. 91-98.

⁶⁴³ *Беляева О.А.* Торги: основы теории и проблемы практики: Монография. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2016. С. 247.

⁶⁴⁴ Так, по итогам 2020 года путем проведения аукциона в электронной форме заключено 1,8 млн. контрактов (58%) на общую сумму 5 трлн. руб. (63%). См.: Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения

аукциона в электронной форме (сжатых сроков проведения, анонимности участников и т.п.) представляется, что данный способ может рассматриваться в качестве примера разобщенности сторон договорных отношений. Отсутствие у заказчика информации об участниках закупок - потенциальных поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с одним из которых ему предстоит заключить контракт, рассматривается в качестве фактически главного достоинства данного способа закупок, нацеленного прежде всего на недопущение возможных сговоров при проведении торгов. При проведении электронного аукциона определяется победитель, предложивший минимальную цену контракта. При этом на второй план уходит вопрос о том, как данное лицо – победитель аукциона в дальнейшем будет исполнять договорные обязательства. Нередко оказывается, что при отсутствии формальных нарушений закона в части определения контрагентов договорные обязательства не исполняются (исполняются ненадлежащим образом), чего в той или иной мере можно было бы избежать в случае более тесного сотрудничества сторон как на преддоговорной стадии, так и непосредственно при заключении контрактов – предпринимательских договоров.

В качестве одной из проблем, существующих при заключении контрактов, является проблема несправедливых договорных условий, навязываемых предпринимателям при заключении государственных либо муниципальных контрактов. Предприниматель - победитель размещения заказа, будучи введенным в заблуждение авторитетом заказчика, внешней правомерностью этого требования и невозможностью от него отказаться, может посчитать себя связанным им и добросовестно действовать вопреки своим интересам.

В соответствии с п. 9 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда России от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах»⁶⁴⁵, в тех

государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // URL: <https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения 15.08.2021).

⁶⁴⁵ Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах» // Вестник ВАС РФ. 2014. № 5.

случаях, когда будет установлено, что при заключении договора, проект которого был предложен одной из сторон и содержал в себе условия, являющиеся явно обременительными для ее контрагента и существенным образом нарушающие баланс интересов сторон (несправедливые договорные условия), а контрагент был поставлен в положение, затрудняющее согласование иного содержания отдельных условий договора (то есть оказался слабой стороной договора), суд вправе применить к такому договору положения п. 2 ст. 428 ГК РФ о договорах присоединения, изменив или расторгнув соответствующий договор по требованию такого контрагента.

Включение в проект контракта явно несправедливого договорного условия, ухудшающего положение стороны в договоре (исполнителя), оспаривание которого осложнено особенностями процедуры, установленной Законом о размещении заказов, поставило заказчика в более выгодное положение и позволило ему извлечь необоснованное преимущество⁶⁴⁶.

Можно привести еще один характерный пример. Государственным контрактом предусматривалось, что датой окончания выполнения работ является дата утверждения государственным заказчиком акта сдачи-приемки работ без претензий. Коллегия судей данное условие договора сочла недействительным (ничтожным), поскольку оно сделало возможность отсрочки оплаты работы по сути бессрочной; поставило оплату в зависимость исключительно от усмотрения должника – государственного заказчика и превратило возмездный договор в безвозмездный, что противоречит сути договора подряда (ст. 702 ГК РФ). Принцип свободы договора не позволяет определять его условия с нарушением требований закона (ст. 422 ГК РФ)⁶⁴⁷.

⁶⁴⁶ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 июля 2014 г. № 5467/14 по делу № А53-10062/2013 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 11.

⁶⁴⁷ Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 2013 г. № ВАС-12945/13 «О передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 декабря 2013 г. № 12945/13 по делу № А68-7334/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации применительно к рассматриваемым отношениям в своих актах обратил особое внимание на то, что формулирование условий контрактов должно осуществляться с учетом принципов добросовестности, разумности, справедливости и исключать условия, заведомо невыгодные для одной из сторон. Действия по включению в текст контракта таких условий могут быть признаны судом неправомерными⁶⁴⁸. Говоря о реализации принципа справедливости С.А. Иванова, в частности, отмечает, что «известные ограничения принципа договорной свободы неизбежны, и вопрос заключается в том, насколько далеко они могут идти, не нарушая при этом принципа справедливости...»⁶⁴⁹.

С обеспечением прав предпринимателей связан вопрос, касающийся возможности составления протоколов разногласий при заключении государственных либо муниципальных контрактов - предпринимательских договоров. На практике имеют место случаи, когда признанные победителями конкурентных процедур поставщики направляют протоколы разногласий к государственным (муниципальным) контрактам. К особенностям рассматриваемой сферы относится установленный (по общему правилу) запрет на составление протоколов разногласий, что свидетельствует об ограничении принципа свободы договора в части формирования договорных условий. Формально действия победителей отборочных процедур, касающиеся представления протокола разногласий, могут рассматриваться заказчиком как уклонение от заключения контракта (подписания проекта, предложенного заказчиком).

Суды изначально исходили из недопустимости применения протокола разногласий при заключении контракта по результатам конкурентных способов отбора контрагентов⁶⁵⁰. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ в условиях

⁶⁴⁸ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 11535/13, Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 июня 2014 г. № ВАС-5467/14 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁴⁹ Иванова С.А. Принцип справедливости в обязательственном праве // Образование и право. 2010. № 10. С. 39.

⁶⁵⁰ См., например: Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14 августа 2008 г. № 17АП-5151/2008-ГК по делу № Ф60-3783/2008 // СПС «КонсультантПлюс».

ранее действовавшего Закона о размещении заказов в этой связи отметил, что «сам проект контракта в силу прямого указания Закона о размещении заказов является элементом процедуры размещения заказа, и оспорить его условия можно только путем оспаривания документации о торгах либо запроса котировок, то есть по основаниям, в порядке и в сроки, установленные непосредственно Законом. Не оспоренный на стадии размещения заказа проект контракта подлежит безоговорочному подписанию лицом, победившим на торгах или по результатам запроса котировок с возможностью последующего оспаривания в судебном порядке (ст. 57 Закона)⁶⁵¹.

В научной литературе отмечается проблема дисбаланса переговорных возможностей при заключении государственных (муниципальных) контрактов, что отчасти касается и протоколов разногласий. Так, А.А. Томтосов называет данное явление одним из трех признаков слабой стороны договора, наравне с непрофессионализмом сторон договора и повышенной заинтересованностью в его заключении одной из сторон⁶⁵². По мнению данного автора, переговорные возможности у участников торгов, проводимых для обеспечения государственных нужд, изначально сведены к нулю требованиями Закона о контрактной системе, а ранее требованиями утратившего силу Закона о размещении заказов⁶⁵³. Можно не согласиться с автором в том, что предпринимателя следует считать слабой стороной договора, в то же время очевидно, что данный вопрос требует дополнительного изучения.

В качестве причин «настороженного» отношения к протоколам разногласий при заключении контрактов можно выделить, во-первых, то обстоятельство, что государственный либо муниципальный контракт в судебной практике

⁶⁵¹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 11535/13 о пересмотре в порядке надзора определения Арбитражного суда города Москвы от 01.02.2013 по делу № А40-148581/12, А40-160147/12 и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 07.05.2013 по тому же делу.

⁶⁵² Алферова Ю.Н., Байгушева Ю.В., Виниченко Ю.В. и др. Защита гражданских прав: избранные аспекты: сб. статей / рук. авт. кол. и отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2017.

⁶⁵³ Томтосов А.А. Новые подходы к защите слабой стороны договора // Свобода договора: сб. статей / рук. авт. кол. и отв. ред. М.А. Рожкова. М.: Статут, 2016.

рассматривался как договор присоединения; во-вторых, наличие рисков возможных сговоров, касающихся, в частности, необоснованного изменения условий контрактов. Последний фактор может иметь место как при отборе контрагентов, так и непосредственно при заключении контрактов с лицами, признанными победителями конкурентных процедур. Правильно ли при этом запрещать оформление протоколов разногласий?

В контрактной системе могут иметь признаки злоупотребления правом со стороны государственных либо муниципальных заказчиков по отношению к их контрагентам по контрактам – предпринимателям.

В.П. Грибанов предлагал рассматривать злоупотребление правом как особый тип гражданского правонарушения, при котором управомоченное лицо осуществляет принадлежащее ему субъективное право с использованием недозволенных конкретных форм в рамках дозволенного ему законом общего типа поведения⁶⁵⁴. Согласно п.1 ст. 10 ГК РФ не допускаются осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действия в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

Контрактная система в сфере закупок в целом характеризуется ярко выраженными ограничениями договорной свободы⁶⁵⁵, о чем свидетельствуют, в частности, ранее упоминавшиеся запреты, касающиеся возможности проведения переговоров, а также оформления протоколов разногласий при заключении соответствующих контрактов. Ограничения принципа свободы договора имеют место и в законодательстве о публичных закупках зарубежных стран и проявляются, в частности, в невозможности произвольного выбора контрагента, заключения договора за рамками специальных процедур, изменения условий

⁶⁵⁴ Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав / Науч. ред.: Ем В.С. 2-е изд., стереотип. М.: Статут, 2001. С. 62.

⁶⁵⁵ См.: например: Гражданское право: Учебник. В 2 т. / Под ред. Б.М. Гонгало. Т. 2. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2017. С. 493-498 (автор главы – Е.В. Кожевина).

договора в одностороннем порядке и т.д.⁶⁵⁶ В отечественной контрактной системе проявляется тенденция к усилению подобных ограничений.

Как известно, вопрос, касающийся ограничения реализации частноправовых принципов, является дискуссионным. Так, по мнению О.А. Кузнецовой, ограничить действие одного принципа права может только иной принцип права. Система принципов гражданского права должна быть сбалансированной. Каждое ограничение должно быть теоретически доказано, в противном случае необоснованные ограничения принципов гражданского права могут привести к выхолащиванию их содержания и превращению их из реально действующих правил в громкие декларации»⁶⁵⁷.

В вышеупомянутом Постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 ноября 2013 г. № 9738/13 идет речь о том, что какие-либо ограничения могут быть допущены лишь в крайних случаях в целях защиты интересов и экономических ожиданий третьих лиц, слабой стороны договора (потребителей), основ правопорядка или нравственности или интересов общества в целом. В Постановлении Конституционного суда РФ от 28 января 2010 г. № 2-П⁶⁵⁸ обращается внимание на то, что права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свобода предпринимательской деятельности и свобода договоров в силу ч. 3 ст. 55 Конституции России могут быть ограничены федеральным законом, но только в той мере, в какой это необходимо в целях

⁶⁵⁶ См.: *Кичик К.В.* Заслуживающие внимания особенности правового регулирования отношений в сфере публичных закупок в зарубежных странах // Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография / Отв. ред. О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик. М.: Юстицинформ, 2017. С. 741-744.

⁶⁵⁷ *Кузнецова О.А.* Принципы гражданского права: о состоянии разработанности проблемы // Конвергенция частного и публичного права: проблемы совершенствования современного законодательства: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти Заслуженного юриста Российской Федерации, д.ю.н., профессора Н.М. Коршунова / отв. ред. д.ю.н. Ю.С. Харитонов. М.: МАЭП. 2013. С. 100, 101.

⁶⁵⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 января 2010г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 3 и пункта 4 статьи 44 Федерального закона «Об акционерных обществах» в связи с жалобами открытых акционерных обществ «Газпром», «Газпром нефть», «Оренбургнефть» и Акционерного коммерческого Сберегательного банка Российской Федерации (ОАО)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 3.

защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

В научной литературе обращается внимание на то, что ограничение свободы договора преследует одну из трех целей: защиту слабой стороны; защиту интересов кредиторов, угроза которым может оказать разрушительное влияние на гражданский оборот; защиту публичных интересов⁶⁵⁹. Говоря об ограничениях, касающихся применения и содержания принципов частного права в отношениях с участием публично-правовых образований целом, И.Е. Кабанова справедливо отмечает, что «исключения из названных принципов возможны, но лишь при соблюдении и обосновании наличия условий, допускающих подобные особые случаи. И, конечно же, такие исключения не должны превращаться в правило, приводящее к недобросовестному поведению публично-правовых субъектов»⁶⁶⁰.

Представляется, что существующие ограничения свободы договора и иных частноправовых принципов в рассматриваемой сфере не всегда в достаточной мере обоснованы. В частности, такого рода ограничения обусловлены стремлением минимизировать риски возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц заказчиков, а также их контрагентов – лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Речь идет, в частности, об ограничениях свободы договора, устанавливаемых в том числе для предотвращения возможных сговоров при отборе предпринимателей - победителей конкурентных процедур, а также сговоров, связанных с изменением условий контрактов в процессе их заключения.

Можно предположить, что реализация задачи противодействия коррупции и иным злоупотреблениям в рассматриваемой сфере должна осуществляться прежде всего в плоскости государственного (а также муниципального) управления специальными публично-правовыми средствами, предусмотренными Законом о

⁶⁵⁹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. 3-е изд., стер. М.: Статут, 2008. С. 159.

⁶⁶⁰ Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования / под общ. ред. М.А. Егоровой // М.: Юстицинформ, 2016. С. 112, 113.

противодействию коррупции. Попытки решения такого рода задачи прежде всего в частноправовой плоскости за счет существенного ограничения свободы договора представляются недостаточно обоснованными.

В то же время ограничения договорной свободы в рассматриваемой области объективно необходимы. И.А. Покровский подчеркивал, что «принцип договорной свободы означает, что против своей воли никто не обязан вступать в договор. Положение это представляется естественным, и, тем не менее, в современном праве известны случаи, когда оно терпит известные ограничения»⁶⁶¹. В качестве примера И.А. Покровский приводил предприятия, которые являются в своей области монопольными, и отмечал при этом, что «применение к ним указанного правила ставило бы всех частных лиц в полную зависимость от их произвола, вследствие чего для них устанавливается общая обязанность вступать в договоры, входящие в сферу отведенной им деятельности»⁶⁶².

Говоря о свободе договора, подразумевающей свободу заключения договора, выбора модели договора и определения его условий, необходимых для реализации имущественной самостоятельности и экономической независимости участников оборота, М.И. Брагинский отмечал, что ГК РФ признает недопустимым заключение договора по принуждению⁶⁶³. По мнению данного автора, можно свести существующие ограничения свободы договора в две группы. Наряду с негативными ограничениями, предусматривающими ситуации, когда между определенными субъектами договоры заключаться не могут, автор выделил ограничения позитивные, объединяющие случаи обязательного заключения договоров и (или) обязательного включения в них определенных условий⁶⁶⁴.

В отношении негативных ограничений в рассматриваемой сфере, следует отметить, что по общему правилу контракты заключаются только с признанными на торгах (а также при проведении запроса котировок) победителями. В

⁶⁶¹ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1998. С. 250.

⁶⁶² Там же.

⁶⁶³ См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. М.: Статут, 2002. С. 153, 154 (автор главы – М.И. Брагинский).

⁶⁶⁴ См.: Указ. соч. С. 161 (автор главы – М.И. Брагинский).

определенных случаях контракты заключаются только с предпринимателями, прошедшими отбор в части соответствия дополнительным квалификационным требованиям.

Позитивные ограничения, касающиеся обязательного заключения контрактов либо включения в них определенных условий, широко применяются в рассматриваемой сфере. Так, непосредственно ГК РФ по общему правилу устанавливает обязанность государственного либо муниципального заказчика, разместившего заказ, заключить соответствующий контракт (п. 1 ст. 527 ГК РФ).

Ограничения свободы государственного либо муниципального контракта также устанавливаются специальными законами в сфере закупок. При этом, в частности, предусмотрены ограничения, о которых в свое время говорил И.А. Покровский.

Так, в соответствии с п. 7 ст. 3 Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ (с изм.) «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»⁶⁶⁵ режим обязательного заключения государственных контрактов может быть введен Правительством России для федеральных казенных предприятий (п. 7 ст. 3); поставщики, занимающие доминирующее положение на рынке определенного товара, не вправе отказаться от заключения государственных контрактов в случае, если размещение заказа не влечет за собой убытков от ее производства (п. 2 ст. 5).

В Федеральном законе от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ (с изм.) «О государственном материальном резерве»⁶⁶⁶ предусмотрено, что поставщики, занимающие доминирующее положение на товарном рынке, а также предприятия, в объеме производства которых государственный оборонный заказ превышает 70 %, не вправе отказаться от заключения государственных контрактов (договоров) на поставку материальных ценностей в государственный резерв (п. 4 ст. 9). В случае отказа таких поставщиков от заключения государственных контрактов (договоров)

⁶⁶⁵ СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

⁶⁶⁶ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

или неполучения ответа в течение 20 дней на предложение о заключении контракта (договора) государственный заказчик и его территориальные органы вправе обратиться в арбитражный суд с иском о понуждении указанных поставщиков к заключению государственных контрактов (договоров) (п. 5. ст. 9).

В соответствии с ч. 6 ст. 6 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ (с изм.) «О государственном оборонном заказе»⁶⁶⁷ государственный оборонный заказ обязателен для принятия единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) при условии, что государственный оборонный заказ обеспечивает уровень прибыли, а также государственными унитарными предприятиями и (или) иными организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке продукции по государственному оборонному заказу в установленных законодательством случаях.

Согласно ст. 110 Закона о контрактной системе поставщики (подрядчики, исполнители) не вправе отказаться от заключения контракта в сфере государственного оборонного заказа. При этом начальная (максимальная) цена контракта при реализации конкурентных способов закупок и цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативного метода; тарифного метода; проектно-сметного метода; затратного метода, предусмотренных ст. 22 Закона о контрактной системе.

Кроме того поставщики, занимающие доминирующее положение на товарном рынке, а также организации, в объеме производства которых государственный оборонный заказ превышает 70%, не вправе отказаться от заключения государственного контракта на поставки материальных ценностей в государственный материальный резерв.

А.В. Гапанович на основе анализа норм Закона о контрактной системе выделяет несколько групп ограничений принципа свободы договора. Такого рода

⁶⁶⁷ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

ограничения касаются: 1) правомочия выбора способа заключения контракта; 2) правомочия выбора контрагента, в том числе посредством невозможности установления дополнительных требований к участнику закупки; 3) правомочия формирования договорных условий; 4) правомочия выбора способа и размера обеспечения исполнения контракта⁶⁶⁸. На существенное количество ограничений в специальном законе, касающихся, в частности, условий государственных (муниципальных) контрактов, обращается внимание в судебной практике⁶⁶⁹.

Различного рода ограничения договорной свободы объясняются, в первую очередь, наличием публичных интересов в рассматриваемой сфере. В то же время в значительно меньшей степени говорится о необходимости защиты второй стороны контрактных отношений – предпринимателей (поставщиков, подрядчиков, исполнителей и др.). На фоне ярко выраженных публичных интересов целесообразно ли говорить о частных интересах предпринимателей? Насколько защищены права и законные интересы данных лиц? Представляется, что говорить об этом необходимо, учитывая, что на практике нередко имеют место случаи нарушения прав предпринимателей.

Актуальным является вопрос о соотношении принципа свободы договора и принципа обеспечения конкуренции в контрактной системе. А.В. Гапанович обозначила данную проблему как конфликт частноправового принципа свободы договора и принципа обеспечения конкуренции как принципа контрактной системы⁶⁷⁰.

⁶⁶⁸ См.: *Гапанович А.В.* Пределы реализации и ограничения принципа свободы договора в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок // *Юрист.* 2015. № 4. С. 27-31; *Гапанович А.В.* Конфликт принципа свободы договора и принципа обеспечения конкуренции // *Юрист.* 2016. № 15. С. 15-18.

⁶⁶⁹ См., например: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 11535/13 о пересмотре в порядке надзора определения Арбитражного суда города Москвы от 01.02.2013 по делу № А40-148581/12, А40-160147/12 и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 07.05.2013 по тому же делу.

⁶⁷⁰ *Гапанович А.В.* Конфликт принципа свободы договора и принципа обеспечения конкуренции // *Юрист.* 2016. № 15. С. 15-18.

Ранее уже упоминалась судебная позиция, сформулированная в свое время Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ о том, что основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является *не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов* (курсив мой. – В.Б.)⁶⁷¹.

Представляется, что обеспечение конкуренции в данной сфере не может рассматриваться как некая самоцель, связанная с привлечением к участию в закупках как можно большего количества участников - предпринимателей. В этой связи следует отметить, что, во-первых, речь должна идти исключительно о добросовестной конкуренции. Соответственно недобросовестная конкуренция должна находиться под запретом. Д.И. Серегин обращает внимание на то, что запрет недобросовестной конкуренции возник в рамках частного права, и отмечает опасность недобросовестной конкуренции для интересов конкретных предпринимателей, для интересов граждан и для интересов общества в целом⁶⁷².

Думается, что нормы конкурентного законодательства не должны явно превалировать над нормами гражданского законодательства, касающимися свободы договора.

Судебная практика, связанная с защитой конкуренции, содержит достаточно много примеров, связанных, в частности, с определением предмета закупки на торгах. Так, нередко ФАС России усматривала признаки ограничения конкуренции в случае усложнения предмета закупки за счет включения в него нескольких объектов. В основе обоснования такого подхода контролирующего органа

⁶⁷¹ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 декабря 2010 г. № 11017/10 о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Астраханской области от 14.12.2009 по делу № А06-6611/2009 и постановления Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 11.05.2010 по тому же делу // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁷² Серегин Д.И. Недобросовестная конкуренция как правовая категория: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2002. С. 6.

находится закрепленный в ч. 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции запрет на ограничение конкуренции между участниками торгов (запроса котировок, запроса предложений) путем включения в состав лотов товаров (работ, услуг), технологически и функционально не связанных скупаемыми товарами (работами, услугами).

Суды не всегда поддерживают подобную позицию антимонопольного органа. Так, судом было признано правомерным включение в предмет закупок наряду со строительными работами также приобретение и монтаж оборудования. Вывод антимонопольного органа о том, что оборудование технологически и функционально не связано со строительством, апелляционным судом было признано необоснованным, поскольку итоговой целью закупки являлось создание готового к эксплуатации детского сада.

По мнению суда, *именно юридическое лицо, ведущее строительные работы, может приобрести оборудование технологически более эффективное и пригодное для установки на строящемся объекте* (курсив мой. – В.Б.). Антимонопольный орган при этом не доказал, что формирование заказчиком объекта закупки в таком виде привело к ограничению конкуренции⁶⁷³. Позицию о том, что объединение в объекте закупки работ по строительству и услуг по установке оборудования не противоречит действующему законодательству, поддерживает и Верховный Суд России⁶⁷⁴.

Споры, касающиеся ограничения конкуренции, возникают также, например, при описании заказчиком объекта закупки в части характеристик и требований к нему. Так, контролирующий орган при принятии решения обосновывает его тем, что излишние требования при описании объекта закупки (в техническом задании) ограничивают конкуренцию. Суд же в такой ситуации посчитал, что заказчик, исходя из своих потребностей, вправе включить в аукционную документацию

⁶⁷³ См.: Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2014 г. по делу № А46-3706/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁷⁴ Определение Верховного суда России от 23 марта 2015 г. № 304-КГ15-1413 // СПС «КонсультантПлюс».

такие характеристики и требования к товару, которые отвечают его потребностям и необходимы для выполнения соответствующих функций, а также детализировать предмет закупок⁶⁷⁵.

Еще одна группа споров, связанных с защитой конкуренции, касалась, в частности, установления заказчиками в документации о торгах запретов на привлечение победителем торгов субподрядных организаций. В соответствии с позицией судов вывод контролирующего органа об ограничении конкуренции путем введения заказчиком запрета привлекать к выполнению работ субподрядчиков является необоснованным⁶⁷⁶. Помимо прочего в рассматриваемой ситуации необходимо учитывать, что согласно п. 1 ст. 651 ГК РФ из договора подряда может вытекать обязанность подрядчика выполнить предусмотренную в договоре работу лично.

Е.Б. Лапина, комментируя рассматриваемые вопросы, в качестве примера превосходства норм о защите конкуренции привела запрет на закупку товаров с указанным заказчиком товарным знаком, установленный ст. ст. 22, 34 и 45 ранее действовавшего Закона о размещении заказов. По мнению данного автора, такое ограничение, несомненно, расширило круг участников размещения заказов, ущемив при этом право заказчиков на свободу договора и поставив под угрозу эффективность осуществляемых ими закупок, так как указание на товарный знак является для заказчика одним из немаловажных способов эффективного использования денежных средств⁶⁷⁷.

675 См.: Постановление Девятнадцатого апелляционного арбитражного суда от 18 февраля 2015 г. по делу № А35-5735/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

676 См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 декабря 2010 г. № 11017/10 о пересмотре в порядке надзора решения Арбитражного суда Астраханской области от 14.12.2009 по делу № А06-6611/2009 и постановления Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 11.05.2010 по тому же делу; Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2015 г. № 13АП-8710/2015 по делу № А56-75576/2014; Решение Арбитражного суда Республики Калмыкия от 21 апреля 2015 г. по делу № А22-4831/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

677 Лапина Е.Б. Государственная поддержка конкурентной среды в аспекте эффективности государственных закупок // Юрист. 2014. № 5. С. 18-22.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе по общему правилу при описании объекта закупки не должны включаться в том числе требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки. Представляется, что данная формулировка в Законе о контрактной системе позволять осуществлять весьма широкое толкование данного ограничения, связанного с обеспечением конкуренции.

Таким образом, для осуществления предпринимательской деятельности при заключении государственных и муниципальных контрактов характерны существенные ограничения принципа свободы договора, что связывается в том числе с защитой публичных интересов. Ограничения принципа свободы договора должны быть обоснованными. При этом должны учитываться законные интересы всех участников контрактной системы, в том числе предпринимателей.

§ 2. Исполнение договорных обязательств. Изменение и расторжение государственных и муниципальных контрактов

Говоря об исполнении договорных обязательств⁶⁷⁸ в контрактной системе, следует отметить общие правовые принципы исполнения обязательств – принцип надлежащего исполнения⁶⁷⁹ и принцип реального исполнения⁶⁸⁰. Вопрос о соотношении данных принципов является дискуссионным. Существуют мнения, что надлежащее исполнение – более общее понятие⁶⁸¹, и, наоборот, - реальное

⁶⁷⁸ А.Е. Кирпичев выделяет предпринимательские обязательства как обязательства, одним из оснований возникновения которых является договор и которые связаны с осуществлением их сторонами профессиональной экономической деятельности. В качестве вида предпринимательских обязательств рассматриваются обязательства между предпринимателями и субъектами публичного сектора экономики. См.: *Кирпичев А.Е.* Предпринимательские обязательства в публичном секторе экономики: Монография. М.: РГУП, 2017. С. 26, 38. В нашем случае в качестве субъектов публичного сектора экономики выступают публично-правовые образования.

⁶⁷⁹ По мнению В.С. Толстого, надлежащее исполнение – это лишь проявление общеправового принципа законности. См.: *Толстой В.С.* Исполнение обязательств. М.: Юрид. лит., 1973. С. 46.

⁶⁸⁰ В.С. Толстой полагал, что исполнение в натуре - один из аспектов надлежащего исполнения. Указ. соч. С. 57.

⁶⁸¹ *Краснов Н.И.* Реальное исполнение договорных обязательств между социалистическими организациями. М.: Госюриздат, 1959. С. 16.

исполнение включает условия надлежащего исполнения, а также меры, обеспечивающие выполнение таких условий⁶⁸².

Представляется, что оба принципа имеют самостоятельное значение, и ни один не является доминирующим по отношению к другому. М.И. Брагинский, говоря о данных принципах, в частности, отмечал, что они рассматриваются как две стороны более широкого понятия договорной дисциплины, охватывающей по своему объему весь комплекс вопросов, относящихся к исполнению сторонами составляющих содержание договорных отношений обязанностей⁶⁸³.

Соблюдение договорной дисциплины имеет особое значение и для отношений в сфере контрактной системы. Так, от надлежащего исполнения договорных обязательств предпринимателями напрямую зависят, в частности, своевременность, а также качество обеспечения государственных и муниципальных нужд, т.е. достижение цели контрактной системы в сфере закупок.

В советской юридической литературе отмечалось, что требование реального исполнения договорных обязанностей контрагентом применительно к хозяйственным договорам выражает интересы не только организации, заключившей договор, но и всего народного хозяйства страны в целом.⁶⁸⁴ Для предпринимательских отношений в контрактной системе в рыночных условиях хозяйствования также характерно, что требование реального исполнения контрактных обязательств отражает публичные интересы. Таким образом, реальное исполнение договорных обязательств в сфере государственных и муниципальных закупок не утрачивает свое значение и в современных условиях⁶⁸⁵.

Рассматриваемые аспекты тесно связаны с вопросом о соотношении публичных и частных интересов. В.П. Грибанов отмечал, что «каждая из сторон договора должна иметь в виду не только свои собственные интересы, но и интересы

⁶⁸² Венедиктов А.В. Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР. М.-Л.: Изд. Акад. наук СССР, 1954. С. 164.

⁶⁸³ Брагинский М.И. Общее учение о хозяйственных договорах. Минск: Наука и техника, 1967. С. 194-196.

⁶⁸⁴ Брагинский М.И. Указ. соч. С. 198.

⁶⁸⁵ См.: Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 275.

своего контрагента и принимать все возможные меры к тому, чтобы исполнить обязательство надлежащим образом»⁶⁸⁶. Речь идет о принципе сотрудничества сторон. Реализация данного принципа в рассматриваемой сфере предполагает, что при исполнении обязательств по государственным и муниципальным контрактам публичные субъекты – публично-правовые образования в лице государственных либо муниципальных заказчиков должны учитывать частные интересы своих контрагентов – предпринимателей, и, наоборот, - предприниматели должны учитывать интересы публичные.

Исполнение договорных обязательств в контрактной системе носит комплексный характер. Как и в целом для предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок для исполнения предпринимательских обязательств характерно сочетание и взаимодействие отношений частноправового и публично-правового характера, частноправовых и публично-правовых интересов, частноправовых и публично-правовых средств.

Сказанное можно проиллюстрировать на примере исполнения предпринимателями своих обязательств в части обеспечения качества товаров, поставляемых в рамках контрактной системы.

Говоря о роли права в управлении качеством продукции на различных этапах ее движения к потребителю, В.П. Грибанов отмечал, что правовое воздействие на качество продукции носит комплексный характер. Разные отрасли права на различных этапах движения продукта воздействуют на качество свойственными каждой отрасли правовыми средствами⁶⁸⁷.

В.П. Грибановым выделены следующие этапы движения продукции к потребителю:

⁶⁸⁶ Грибанов В.П. Ответственность сторон по договору поставки. М.: Гос. изд. юрид. лит., 1962. С. 10.

⁶⁸⁷ См.: Эффективность правовых средств в обеспечении качества продукции: монография. Ч. 1 / Абрамова А.А., Быков А.Г., Грибанов В.П., Зайкин А.Д. [и др.]; под ред. профессора В.П. Грибанова. М.: изд-во МГУ имени М.В. Ломоносова, 1987. С. 23 (автор главы – В.П. Грибанов).

Первый этап - подготовка продукции к производству (планирование выпуска продукции определенного вида, определение основных качественных характеристик продукции, в том числе в договорах).

Второй этап – производство продукции. Роль производства – производство продукции с заранее определенными качествами.

Третий этап – сфера обращения продукции – движение от сферы производства в сферу потребления.

Четвертый этап – сфера потребления продукции, в том числе отношения в сфере непосредственного потребления гражданами предметов промышленного и сельскохозяйственного производства⁶⁸⁸.

Данная схема может быть применима и к отношениям в контрактной системе. Первый этап следует связать с планированием предпринимательской деятельности в контрактной системе, заключением государственных либо муниципальных контрактов, содержащих условия, касающиеся качества закупаемых товаров и т.п.

Последующие этапы, обозначенные В.П. Грибановым, имеют непосредственное отношение к предпринимательским отношениям в контрактной системе в части исполнения контрактных обязательств и использования приобретаемых благ, в том числе гражданами как конечными получателями (потребителями) отдельных товаров (например, лекарственных препаратов).

Одна из новелл Закона о контрактной системе в части исполнения обязательств касается приемки товаров (результатов работ, услуг).

В соответствии с ч. 13 ст. 34 Закона о контрактной системе в контракте в обязательном порядке должно предусматриваться условие о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара (результата работы, услуги). Новым элементом, касающимся в том числе порядка приемки, явилось

⁶⁸⁸ Эффективность правовых средств в обеспечении качества продукции: монография. Ч. 1 / Абрамова А.А., Быков А.Г., Грибанов В.П., Зайкин А.Д. [и др.]; под ред. профессора В.П. Грибанова. М.: изд-во МГУ имени М.В. Ломоносова, 1987. С. 17-22 (автор главы – В.П. Грибанов).

проведение в предусмотренных Законом случаях обязательной экспертизы на разных стадиях закупок.

Следует отметить, что ранее о необходимости применения института независимой экспертизы на всех стадиях формирования и реализации государственного заказа заявила Торгово-промышленная палата России на фоне случаев некачественной приемки, осуществляемой силами заказчика. Применение, в том числе данной меры, связывалось с улучшением положения дел не только в области качества товаров, поставляемых в рамках госзаказа, но и повышением конкурентоспособности отечественных товаропроизводителей⁶⁸⁹. В качестве одного из шагов на пути реализации данной идеи явилась разработка и принятие профессионального стандарта «Эксперт в сфере закупок»⁶⁹⁰.

На практике институт экспертизы пока что не нашел должного развития, что связано с рядом обстоятельств. Так, в частности, учеными обращается внимание на финансовые и временные издержки, обусловленные привлечением экспертов⁶⁹¹. В научной литературе в том числе ставится вопрос об отмене экспертизы результатов исполнения контракта⁶⁹².

Действительно, необходимо учитывать, что заказчики в подавляющем большинстве случаев не располагают денежными средствами на проведение независимой экспертизы. В этой связи экспертиза нередко проводится формально «силами заказчика», в связи с чем независимой, по сути дела, не является, практически не отличается от обычной приемки по качеству. Представляется, что институт экспертизы должен применяться в рассматриваемой сфере, но лишь при закупках определенных категорий товаров (работ, услуг). В частности, речь может

⁶⁸⁹ *Катырин С.Н.* К вопросу о контроле качества и независимой экспертизе // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 8. С. 111-113.

⁶⁹⁰ Утвержден приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 10 сентября 2015 г. № 626н // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 21.02.2017).

⁶⁹¹ *Тасалов Ф.А.* Контрактная система: правовое положение экспертов // Конкуренция и право. 2014. № 1. С. 41-45.

⁶⁹² *Беляева О.А.* Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 34-44.

идти о технически сложных товарах (например, медицинском оборудовании – компьютерных томографах и т.п.).

Замена термином «экспертиза» обычной приемки по контракту не меняет суть последней: не повышает эффективность данной процедуры как таковой, не решает связанных с приемкой проблем. Проведение экспертизы силами заказчика, во-первых, чаще всего не возможно, поскольку не любой заказчик располагает соответствующими «экспертными» возможностями, а, кроме того, такой подход противоречит основной идее экспертизы, касающейся ее независимого характера.

Некоторые особенности также имеют место при обеспечении исполнения контрактных обязательств предпринимателями. Так, в соответствии с положениями Закона о контрактной системе предъявление заказчиком требования обеспечения исполнения обязательств по контракту по общему правилу является обязанностью заказчика (ч. 1, ч. 1.1 ст. 96).

Согласно ч. 3 ст. 96 Закона о контрактной системе к способам обеспечения исполнения контрактных обязательств отнесены независимая гарантия и внесение денежных средств на указанный заказчиком счет. Участник закупки – предприниматель, с которым заключается контракт, имеет право выбрать один из указанных способов и предоставить обеспечение исполнения контракта в установленный для заключения контракта срок. В противном случае такой участник будет считаться уклонившимся от заключения контракта.

В научной литературе дается оценка правовой природы обеспечения исполнения обязательств. Так, В.В. Долинская по поводу задатка, вносимого участниками торгов (п. 5 ст. 448 ГК РФ), обращает внимание на то, что «термин «задаток» означает способ обеспечения исполнения обязательства. В соответствии со ст. 380 ГК РФ он имеет три функции: обеспечительную, доказательственную и платежную. Статья 448 ГК РФ признает только платежную функцию: при заключении договора с лицом, выигравшим торги, сумма внесенного им задатка засчитывается в счет исполнения обязательства по заключенному договору. Нельзя признать уплаченную сумму и авансом, так как на момент ее передачи договор еще

не заключен»⁶⁹³. О.А. Беляева по поводу обеспечения исполнения обязательств при проведении торгов высказывает мысль о том, что «на торгах нет места классическому задатку, на них используется способ обеспечения, имеющий несколько иное содержание: это комбинированная форма обеспечения, включающая в себя элементы обычного задатка и неустойки. Причем полного отождествления ни с тем, ни с другим быть не может»⁶⁹⁴.

Д.Ю. Борисов применительно к внесению денежных средств на указанный заказчиком счет в качестве обеспечения заявки в рассматриваемой сфере отмечает, что данный способ обеспечения исполнения обязательств «выполняет штрафную функцию, поскольку не покрывает убытки, причиненные уклонением победителя от заключения контракта. При этом у обеспечения заявки отсутствуют платежная и компенсационная функции, а обеспечиваемое ею обязательство имеет неимущественный характер, что не позволяет относить ее к задатку и удержанию. Денежные средства выступают предметом обеспечения заявки, а, следовательно, ее нельзя приравнивать к банковской гарантии, поручительству и залогу. В отличие от неустойки, обеспечение заявки осуществляется до возникновения факта неисполнения обеспечиваемого обязательства. Таким образом, обеспечение заявки является самостоятельным способом обеспечения исполнения обязательств, который отличается от задатка, обязательного при проведении торгов в соответствии со ст. 448 ГК РФ, и иных способов, указанных в гл. 23 ГК РФ»⁶⁹⁵.

Говоря о внесении денежных средств на указанный заказчиком счет как способе обеспечения исполнения контрактных обязательств предпринимателями, следует отметить противоречивость подходов в судебной практике, касающихся природы данного способа обеспечения исполнения обязательств. Согласно

⁶⁹³ Подробнее по данному вопросу см.: *Долинская В.В.* Торги: общая характеристика и виды // Закон. 2004. № 5. С. 3-10.

⁶⁹⁴ *Беляева О.А.* Торги: основы теории и проблемы практики: Монография. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ: ИНФРА-М, 2016. С. 245, 246.

⁶⁹⁵ *Борисов Д.Ю.* Гражданско-правовая регламентация торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Волгоград, 2011. С. 23, 24.

позиции Верховного Суда Российской Федерации, правовой режим данных денежных средств определяется в соответствии с нормами пар. 8 гл. 23 ГК РФ об обеспечительном платеже⁶⁹⁶. При этом можно говорить об обеспечении денежных обязательств, связанных, в первую очередь, с уплатой поставщиками и иными предпринимателями неустойки в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) ими основного обязательства по контракту. Внесение денежных средств можно рассматривать в качестве своего рода «резервирования» («компенсационного фонда»), создаваемого на случай применения санкций со стороны заказчика.

Следует сказать, что законодательные требования, касающиеся обязательного обеспечения исполнения обязательств путем внесения денежных средств на указанный заказчиком счет обусловлены в том числе необходимостью противодействия отдельным недобросовестным участникам закупок. В то же время страдают интересы добросовестных участников закупок, поскольку значительные суммы денежных средств предпринимателей, участвующих в закупках, выводятся из оборота.

Помимо внесения денежных средств на указанный заказчиком счет в качестве способа обеспечения исполнения обязательств изначально применялась банковская гарантия (с 1 января 2022 года согласно изменениям, внесенным в Закон о контрактной системе, ФЗ от 02.07.2021 № 360-ФЗ – независимая гарантия). Требования к банковской гарантии, предоставляемой в качестве обеспечения исполнения контрактных обязательств, были предусмотрены ст. 45 Закона о контрактной системе. Положения Закона дополнило постановление Правительства России от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁶⁹⁷.

⁶⁹⁶ См. п. 28 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 июня 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶⁹⁷ СЗ РФ. 2013. № 46. Ст. 5947.

В 2011 году Московским управлением ФАС России была размещена информация о том, что порядка 80% поручительств и банковских гарантий, подаваемых участниками торгов, являются поддельными⁶⁹⁸. В этой связи были приняты дополнительные меры публично-правового характера, направленные на противодействие недобросовестным участникам закупок.

Во-первых, в соответствии с ч. 1 ст. 45 Закона о контрактной системе банковские гарантии стали выдаваться только банками, включенными в предусмотренный ст. 74.1 Налогового кодекса Российской Федерации перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения⁶⁹⁹. Кроме того, информация о банковской гарантии подлежит включению в реестр банковских гарантий, размещенный в единой информационной системе в сфере закупок (ч. 8 ст. 45).

Банковская гарантия должна быть безотзывной. Срок ее действия в соответствии с ч. 3 ст. 96 Закона о контрактной системе должен превышать срок действия контракта не менее чем на один месяц⁷⁰⁰.

В соответствии с ч. 6 ст. 96 Закона о контрактной системе размер обеспечения исполнения контракта по общему правилу должен составлять от ½ % до 30 % начальной (максимальной) цены контракта. В научной литературе по этому поводу обращается внимание на то, что определение размера обеспечения исполнения обязательств по контракту в процентном отношении от начальной (максимальной) цены контракта, а не от цены, по которой заключен контракт, не способствует достижению баланса частных и публичных интересов, поскольку на поставщика

⁶⁹⁸ URL: <https://fas.gov.ru/> (дата обращения 10.09.2011).

⁶⁹⁹ Перечень банков см.: URL: http://www.minfin.ru/ru/performance/tax_relations/policy/bankwarranty/ (дата обращения 12.10.2019).

⁷⁰⁰ Экономическая коллегия Верховного Суда РФ обратила внимание на то, что максимального предела действия банковской гарантии законодатель не установил. В этой связи требование заказчика о том, что срок действия банковской гарантии должен составлять не меньше 60 дней с даты окончания срока действия контракта, она посчитала правомерным. См.: Определение Верховного Суда РФ от 2 мая 2017 г. № 305-ЭС16-20341 по делу № А40-227679/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

возлагается весомое бремя финансовых затрат на стадии исполнения контрактных обязательств⁷⁰¹.

Как объяснить подобный подход? Как вариант объяснения – попытка минимизации возможных рисков для одной стороны рассматриваемых отношений - публично-правовых образований. В то же время такой подход отражается на правах добросовестных предпринимателей, что представляется не допустимым⁷⁰².

Следует отметить, что на стадии разработки законопроектов о контрактной системе помимо реестра недобросовестных поставщиков планировался «реестр добросовестных поставщиков», размер обеспечения для которых предполагался в 2-3 раза меньше стандартного. Подобная мера рассматривалась в качестве своего рода меры поощрения⁷⁰³, но, к сожалению, не была реализована на практике.

С позиции тематики данного исследования следует говорить об исполнении обязательств лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность. В то же время представляется необходимым сказать и об исполнении обязательств контрагентами предпринимателей – публично-правовыми образованиями.

Одной из проблем, привлечшей широкое внимание, явилась проблема, касающаяся своевременности оплаты по исполненным контрактным обязательствам. О том, что случаи неоплаты (несвоевременной оплаты) обязательств по контрактам приобрели массовый характер, свидетельствуют, в частности, материалы прокурорских проверок⁷⁰⁴. Данные факты говорят о грубом

⁷⁰¹ См.: *Тасалов Ф.А.* Способы обеспечения исполнения обязательств по государственному контракту: вопросы теории и практики // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014. С. 157, 158.

⁷⁰² В научной литературе идет речь о потенциале обеспечительных способов в совершенствовании гражданско-правового регулирования и перспективах их дальнейшего развития с целью повышения эффективности охраны и защиты прав и интересов всех субъектов гражданского оборота. См., например: *Зайцев В.В.* Обеспечение исполнения обязательств: монография. М.: СТАТУТ, 2021. 396 с.; *Зайцев В.В.* Реформирование системы способов обеспечения исполнения обязательств // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2021. № 2. С. 59-68.

⁷⁰³ Честным быть выгодно // *Рос. газета.* 2012. 2 авг.

⁷⁰⁴ Так, на заседании коллегии Генеральной прокуратуры России 13 марта 2017 г. приводились следующие данные. За последние 1,5 года усилиями прокуроров предпринимателям было погашено 40 миллиардов рублей долгов за выполненные ими работы. В связи с несвоевременной

нарушении прав добросовестных предпринимателей, что нередко происходит по причине ненадлежащего исполнения своих обязанностей должностными лицами, выступающими от имени заказчиков. Публично-правовые образования в подобных ситуациях показывают себя, к сожалению, не с лучшей стороны. Такое отношение к предпринимателям подрывает доверие последних к их контрагентам – публичным субъектам, что не способствует формированию атмосферы партнерства, взаимовыгодного сотрудничества. Следует отметить, что в связи с указанными негативными проявлениями в части исполнения обязательств публично-правовыми образованиями в Закон о контрактной системе были внесены изменения, в соответствии с которыми оплата по исполненным обязательствам должна была производиться в срок, не превышающий 30 (для контрактов с участием субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций – 15) дней с момента подписания документа о приемке⁷⁰⁵. Как уже ранее упоминалось согласно изменениям, внесенным в Закон о контрактной системе ФЗ от 02.07.2021 № 360-ФЗ, данные сроки уменьшены: в 2022 году срок оплаты – 15 рабочих дней (для СМП и СО НКО - 10 рабочих дней. С 1 января 2023 года – 10 (7) рабочих дней соответственно.

Для контрактной системы характерны особенности, касающиеся изменения и расторжения государственных и муниципальных контрактов. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации применительно к ранее действовавшему Закону о размещении заказов обратил внимание на то, что данный Закон определяет специальные основания, случаи и пределы изменения, расторжения

оплатой исполненных государственных и муниципальных контрактов по инициативе прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 2 тысячи виновных лиц.

В ходе проводимых проверок прокуратура нередко сталкивается с оплатой неисполненных обязательств аффилированным структурам, а добросовестные исполнители вынуждены обращаться в суды для получения честно заработанных денег. Предлагается рассматривать данные аспекты комплексно, принципиально ставить вопрос о предъявлении регрессных исков к должностным лицам, привлечении их к уголовной ответственности // URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 20.06.2017).

⁷⁰⁵ См.: Федеральный закон от 1 мая 2017 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 34 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2017. № 18. Ст. 2660.

контрактов по соглашению сторон, решению суда или в одностороннем порядке⁷⁰⁶. Соответствующие особенности имеют место и в Законе о контрактной системе.

Следует особо отметить запрет на изменение условий контракта. По общему правилу согласно ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе изменять существенные условия контракта при исполнении обязательств не допускается. Такого рода запрет в рассматриваемой сфере (как и многие другие запреты и ограничения) обосновывается стремлением разработчиков соответствующих законопроектов и законодателя снизить (предотвратить) риски возможных злоупотреблений коррупционного и иного характера. В частности, речь идет о сговорах на стадии исполнения контрактных обязательств, что могло бы повлечь ухудшение условий контрактов, в том числе необоснованное повышение цены и т.п.

Условия контрактов могут быть изменены лишь в предусмотренных законодательством о контрактной системе случаях. В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ от 14 марта 2016 г. № 191 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2016 году»⁷⁰⁷. Согласно данному акту по соглашению сторон было возможно изменение существенных условий контрактов, срок исполнения которых превышал 6 месяцев, и исполнение обязательств по которым, по не зависящим от сторон обстоятельствам, являлось невозможным без изменения их условий.

Основанием для подготовки дополнительного соглашения в рассматриваемой части являлось письменное обращение поставщика к заказчику, содержащее обоснование невозможности исполнения контракта без изменения его

⁷⁰⁶ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 11535/13 о пересмотре в порядке надзора определения Арбитражного суда города Москвы от 01.02.2013 по делу № А40-148581/12, А40-160147/12 и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 07.05.2013 по тому же делу // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁰⁷ СЗ РФ. 2016. № 12. Ст. 1670. Утратило силу.

условий в связи с существенным изменением обстоятельств. При этом заказчик не имел права принимать решение об увеличении цены контракта, цены единицы товара, выполняемой работы, оказываемой услуги без обращения поставщика.

Обязательным условием также являлось наличие утвержденных федеральными государственными органами, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации либо местными администрациями перечней товаров, работ, услуг, в отношении которых возможно изменение условий контракта применительно к закупкам для федеральных, региональных и муниципальных нужд. Кроме того, цена контракта должна была превышать 1 млн руб. при закупках для федеральных нужд либо соответствующий размер, установленный высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными администрациями при закупках соответствующего уровня. Изменение условий контрактов допускалось лишь в пределах доведенных заказчиком объемов финансирования в 2016 году обязательств по контрактам.

Говоря об особенностях прекращения контракта, следует отметить, что возможность одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта изначально была предусмотрена в качестве меры противодействия недобросовестным контрагентам - предпринимателям. Как уже ранее отмечалось, в рассматриваемых отношениях нередко принимают участие лица, относящиеся к категории недобросовестных (в широком понимании) участников закупок. Расторжение заключенных с такими лицами контрактов в судебном порядке занимает значительное время. В этой связи для ускорения разрешения конфликтной ситуации законодатель предоставил заказчикам возможность расторгать контракты во внесудебном порядке. С целью обеспечения принципа равенства аналогичное право было предоставлено и второй стороне - предпринимателям.

Односторонний отказ от исполнения договора рассматривается учеными в качестве меры оперативного воздействия – основанном на законодательстве или

соглашении сторон действия субъекта по одностороннему изменению условий обязательства или отказу от его исполнения в связи с допущенными контрагентом нарушениями обязанностей⁷⁰⁸. Отказ от исполнения договора рассматривается в качестве способа защиты гражданских прав управомоченной стороны договора⁷⁰⁹.

Согласно ст. 310 ГК РФ односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных ГК РФ, другими законами или иными правовыми актами. Закон о контрактной системе допускает расторжение контракта по соглашению сторон и по решению суда, а также в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством (ч. 8 ст. 95).

Ряд оснований для расторжения контракта в одностороннем порядке заказчиком предусмотрен ч. 15 ст. 95 Закона о контрактной системе. Так, например, заказчик обязан принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, если в ходе исполнения контракта будет установлено, что его контрагент либо поставляемый им товар не соответствуют установленным требованиям, а также в случае представления контрагентом недостоверной информации о его соответствии или соответствии поставляемого товара установленным требованиям, что позволило данному контрагенту стать победителем при определении поставщика (подрядчика, исполнителя).

В соответствии с ч. 9 ст. 95 рассматриваемого Закона заказчик имеет право принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным ГК РФ для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств только при условии, если это было предусмотрено контрактом. При этом Минэкономразвития России и ФАС России сформулировали позицию, согласно которой с целью надлежащей защиты прав и

⁷⁰⁸ См.: *Пугинский Б.И.* Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М.: Юрид. лит., 1984. С. 143; *Брагинский М.И., Витрянский В.В.* Договорное право. Книга первая. С. 698.

⁷⁰⁹ См.: *Егорова М.А.* Односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2010. 528 с.

законных интересов заказчика и его контрагента в такой ситуации в проекте контракта целесообразно перечислить основания для одностороннего отказа, предусмотренные ГК РФ. Речь, в частности, идет об отказе поставщика передать заказчику товар или принадлежности к нему (п. 1 ст. 463 ГК РФ); невыполнении поставщиком в разумный срок требования заказчика о доукомплектовании товара (п. 1 ст. 480 ГК РФ); неоднократном нарушении поставщиком сроков поставки товаров (п. 2 ст. 523 ГК РФ) и т.д.⁷¹⁰ Таким образом, государственные органы предлагают конкретизировать в контракте перечень оснований для одностороннего отказа от исполнения договора, предусмотренных ГК РФ.

В научной литературе применительно к вопросу о расторжении контракта в одностороннем порядке, анализируется соотношение норм ГК РФ и специального Закона о контрактной системе⁷¹¹.

Нужно ли конкретизировать в контракте основания для одностороннего отказа от исполнения контракта, исходя из общих оснований, установленных ГК РФ? В литературе о контрактной системе высказано опасение, касающееся возможных злоупотреблений коррупционного характера со стороны должностных лиц заказчика, которые могут воспользоваться предоставленными ГК РФ возможностями в личных корыстных интересах. Авторы ссылаются при этом на нормы ГК РФ об отдельных видах обязательств, предусматривающие право стороны договора в любое время отказаться от его исполнения при отсутствии каких-либо нарушений со стороны контрагента. В качестве примера приводится ст. 717 ГК РФ, согласно которой, если иное не предусмотрено договором подряда, заказчик может в любое время до сдачи ему результата работы отказаться от

⁷¹⁰ См.: Письмо Минэкономразвития России № 324-ЕЕ/Д28и, ФАС России N АЦ/9777/16 от 18 февраля 2016 г. «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу об установлении в проекте контракта оснований для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷¹¹ См., например: Южанин Н.В. Одностороннее расторжение государственного контракта как мера самозащиты прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. № 6. С. 3-8.

исполнения договора⁷¹². Возможные злоупотребления со стороны заказчика в данной ситуации связываются с давлением на контрагента под угрозой возможного отказа от контракта. Представляется, что при оценке рассматриваемой ситуации необходимо учитывать следующее.

Во-первых, если вышеупомянутой ст. 717 ГК РФ предусматривается возможность установления в договоре подряда запрета на отказ от него, то в отдельных случаях запрет на отказ от договора не допускается ГК РФ. Так, например, Президиум Высшего Арбитражного Суда России отметил, что поскольку право сторон на односторонний отказ от исполнения договора возмездного оказания услуг императивно установлено в ст. 782 ГК РФ, оно не может быть ограничено на основании соглашения сторон⁷¹³.

Во-вторых, возможные злоупотребления со стороны заказчика в рассматриваемой сфере связываются с возможным давлением на контрагента под угрозой отказа от контракта. Представляется, что такого рода опасения являются недостаточно обоснованными. Какие-либо негативные последствия для контрагента заказчика в описанной ситуации не возникают, поскольку отказ от договора не связывается с неисполнением либо ненадлежащим исполнением обязательств последним, что, в свою очередь, не влечет последствий, связанных с выплатой неустойки, включением информации в реестр недобросовестных поставщиков и т.п.

Кроме того, следует исходить из того, что основной целью заказчика является обеспечение надлежащего исполнения обязательств по контракту. Ничем не обоснованный отказ заказчика от исполнения контракта в рассматриваемой ситуации противоречит основной цели закупок – обеспечению государственных и муниципальных нужд в том числе в установленный срок.

⁷¹² Деменина Е.А., Гусев В.В. Односторонний отказ заказчика от исполнения контракта как легальный способ устранения конкуренции // Юрист. 2015. № 21. С. 24-26.

⁷¹³ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 сентября 2010 г. № 2715/10 по делу № А64-7196/08-23 // СПС «КонсультантПлюс».

Одновременно нельзя в целом отрицать существование проблем в данных отношениях. Так, Председатель Правительства России Д.А. Медведев, ранее обратил внимание на негативное влияние практики одностороннего расторжения контрактов по инициативе заказчика, что в ряде случаев не способствует наиболее эффективной реализации государственных контрактов⁷¹⁴. Проблемы существуют и касаются случаев, когда заказчики (а точнее - их должностные лица) в противоправных целях, преследующих извлечение личной выгоды, создают угрозу необоснованного расторжения контрактов, сопровождающегося применением к контрагентам штрафных санкций, а также занесением информации о них в реестр недобросовестных поставщиков.

На проблему злоупотребления правом со стороны заказчиков при одностороннем отказе от контракта обращается внимание в научной литературе⁷¹⁵. Необходимо также учитывать, что односторонний отказ от контракта непосредственно связан с включением информации о контрагентах в реестр недобросовестных поставщиков. По этому поводу отмечается, что в настоящее время складывается негативная практика отмены в судебном порядке решения контролирующего органа о включении в реестр недобросовестных поставщиков сведений о поставщиках, с которыми контракты расторгнуты в одностороннем порядке в связи с последующей отменой судами решений заказчиков об одностороннем отказе⁷¹⁶.

Опасения каких-либо злоупотреблений со стороны заказчиков (должностных лиц заказчиков), базирующиеся на заложенной в законодательстве о контрактной системе «презумпции недобросовестности» последних, оказывают существенное

⁷¹⁴ См.: материалы совещания в Правительстве России по вопросам совершенствования системы закупок 18 марта 2016 г. // URL: <http://government.ru> (дата обращения 10.04.2016).

⁷¹⁵ Кванина В.В. Расторжение контракта по решению суда и односторонний отказ от исполнения контракта как основания включения поставщика в реестр недобросовестных поставщиков // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 1. С. 53-56.

⁷¹⁶ См.: Башлаков-Николаев И., Кирпичев М. Реестр недобросовестных поставщиков. Пора менять подходы // Конкуренция и право. 2015. № 6. С. 48-50; Кванина В.В. Указ. соч. С. 53-56.

воздействие на регулирование отношений, связанных с исполнением контрактных обязательств, и на дальнейшее развитие законодательства о контрактной системе.

Существенное количество законодательных новелл в рассматриваемой сфере обусловлено необходимостью «подстраивания» под недобросовестных участников контрактной системы.

Так, ФАС России, в частности обращает внимание на случай расторжения контракта на основании результатов проведенной экспертизы товара (результата работы, услуги). Согласно позиции данного государственного органа «Закон о контрактной системе не содержит требований к лицам, отбираемым в качестве экспертов (экспертной организации), и их ответственности за результаты проведенной экспертизы. Кроме того, отбор экспертной организации осуществляется заказчиком по результатам конкурса с возможностью применения субъективных критериев оценки со значимостью до 70%. Прием и оплата услуг эксперта осуществляются заказчиком по общим правилам приема результатов исполненного контракта, а значит, принимается только «нужный» заказчику результат.

На основании изложенного возрастает риск увеличения коррупции на стадии исполнения контракта, обусловленный возможностью заказчика оказывать давление на исполнителя по контракту посредством угрозы одностороннего расторжения контракта и включения сведений о данном участнике в реестр недобросовестных поставщиков» (курсив мой. – В.Б.)⁷¹⁷.

Подобный подход, основанный на различного рода «многочисленных рисках», приводит к непрерывному усилению публично-правового регулирования и одновременно к снижению значимости частноправовых средств в рассматриваемой сфере, в том числе ограничению договорной свободы. Представляется, что такой подход не может в полной мере гарантировать разрешение существующих проблем. В то же время при этом затрагиваются права

⁷¹⁷ См.: проект доклада ФАС России «О развитии конкуренции в Российской Федерации в 2016 году» // URL: <http://kaluga.fas.gov.ru/news/8821> (дата обращения 10.12.2017).

и законные интересы добросовестных участников закупок - предпринимателей, а также интересы общества в целом и отдельных граждан.

Таким образом, стремление противодействовать коррупционным и иным злоупотреблениям в рассматриваемой сфере становится фактически «основной движущей силой» развития законодательства о контрактной системе. Как уже было отмечено, противодействие коррупции (как важнейшая задача!) применительно к специальному блоку законодательства о контрактной системе не должно рассматриваться в качестве некой «самоцели» данной системы даже с позиции государственного регулирования отношений в плоскости государственного (муниципального) управления, поскольку предполагается применение широкого комплекса мер, предусмотренных Законом о противодействии коррупции.

Можно выделить и другие проблемные вопросы, связанные с особенностями исполнения контрактных обязательств.

В частности, согласно позиции Верховного Суда РФ, уступка поставщиком и иными контрагентами по контракту третьему лицу права требования к заказчику об исполнении денежного обязательства не противоречит законодательству Российской Федерации. Верховный Суд обращает внимание на то, что при исполнении заказчиком обязанности по уплате денежных средств личность кредитора не имеет существенного значения для должника⁷¹⁸. С позицией Верховного Суда РФ по вышеуказанному вопросу не согласился Минфин России. Последний допускает возможность применения института цессии по государственным (муниципальным) контрактам. Согласно позиции данного государственного органа «государственный (муниципальный) контракт хотя и является формой двусторонней сделки, но правоотношения, возникающие при заключении и исполнении такого договора регулируются не только гражданским законодательством, но и бюджетным законодательством Российской Федерации, законодательством о контрактной системе. Так, оплата государственного

⁷¹⁸ См.: п. 17 Обзора судебной практики от 28 июня 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».

(муниципального) контракта является исполнением бюджета по расходам и определяется бюджетным законодательством Российской Федерации»⁷¹⁹.

Данный пример свидетельствует о возможных расхождениях судебных позиций и позиций федеральных органов исполнительной власти, что может создавать конфликтные ситуации в правоприменительной практике, в том числе отражаться на правах предпринимателей.

В настоящее время выработаны единые подходы при рассмотрении судебных дел, касающихся исполнения обязательств в условиях отсутствия заключенного контракта. Согласно позиции Верховного Суда РФ, поставка товара (выполнение работ, оказание услуг) в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд при отсутствии контракта не порождает у исполнителя право требовать оплаты соответствующего предоставления, за исключением случаев, когда законодательство предусматривает возможность размещения государственного или муниципального заказа у единственного поставщика.

К последним, в частности, относятся случаи закупок при возникновении аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы и т.п., а также случаи, в которых поставка товаров (выполнение работ, оказание услуг) является обязательным для соответствующего исполнителя вне зависимости от волеизъявления сторон правоотношения, в связи с чем он не мог отказаться от выполнения данных действий даже в отсутствие государственного или муниципального контракта или истечения срока его действия. При наличии указанных обстоятельств у исполнителя возникает право требования вознаграждения, которое может быть взыскано в судебном порядке. Иной подход допускал бы поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для государственных или муниципальных нужд в обход норм Закона о контрактной системе (ст. 10 ГК РФ)⁷²⁰.

⁷¹⁹ См.: письма Минфина России от 11 марта 2015 г. № 02-02-08/12916; от 21 июля 2017 г. № 09-04-04/46799 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷²⁰ См.: п. 4 Обзора судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2015 г.) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25 ноября 2015 г.); п.п. 21-24 Обзора судебной практики от 28 июня 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».

В соответствии с ч. 1 ст. 101 Закона о контрактной системе контроль за исполнением контрактных обязательств возложен на заказчика. Данная обязанность заказчика нашла закрепление и в специальных законах о государственных закупках. Так, согласно ст. 3 Федерального закона от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»⁷²¹ государственным контрактом могут быть предусмотрены контроль со стороны государственного заказчика за ходом работ по выполнению государственного контракта и оказание консультативной и иной помощи поставщику без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность последнего. Анализ показывает, что на практике имеет место определенная недооценка значения данного вида контроля.

Таким образом, особое значение для контрактной системы имеют принципы надлежащего и реального исполнения обязательств, а также принцип сотрудничества.

Исполнение обязательств носит комплексный характер, что связано с сочетанием и взаимодействием отношений частноправового и публично-правового характера, частноправовых и публично-правовых интересов, частноправовых и публично-правовых средств.

В Законе о контрактной системе предусмотрены нормы об обязательности приемки и независимой экспертизы, в то же время независимая экспертиза не нашла должного применения на практике.

Законом о контрактной системе предусмотрены два способа обеспечения исполнения обязательств – независимая гарантия и внесение денежных средств на указанный заказчиком счет. Размер обеспечения может составлять до 30 % от начальной (максимальной) цены контракта, что затрагивает интересы добросовестной части предпринимателей.

Существует проблема неисполнения (ненадлежащего) исполнения обязательств контрагентами предпринимателей - публично-правовыми

⁷²¹ СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3540.

образованиями, несмотря на императивные нормы Закона о контрактной системе, устанавливающие сроки оплаты поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг, что негативно отражается на правах предпринимателей.

Законом о контрактной системе установлены специальные основания, случаи, пределы изменения, расторжения государственных и муниципальных контрактов по соглашению сторон, решению суда и в одностороннем порядке. По общему правилу предусмотрен запрет на изменение существенных условий государственных и муниципальных контрактов, что отражается на правах и законных интересах как публично-правовых образований, так и предпринимателей.

Усиленное государственное регулирование исполнения договорных обязательств, изменения и расторжения государственных и муниципальных контрактов, связанное с обеспечением публичных интересов, должно быть обоснованным.

Особое значение имеет контроль со стороны государственных и муниципальных заказчиков за исполнением договорных обязательств предпринимателями.

§ 3. Особенности заключения государственных и муниципальных контрактов и исполнения договорных обязательств в отдельных сферах (секторах) экономики

В начале перехода Российской Федерации к рыночной системе хозяйствования в 90-е годы прошлого века были особо выделены отдельные приоритетные с точки зрения государственных закупок сферы (сектора) экономики. В частности, речь идет о сферах сельского хозяйства, капитального строительства, оборонно-промышленного комплекса (далее – ОПК), государственного материального резерва. Одновременно отрабатывался механизм реализации задач, связанных с обеспечением государственных нужд, через целевые программы различного уровня.

В течение 1994-1995 гг. был принят ряд специальных законов, регулирующих отношения, связанные с государственными заказами в указанных сферах. Базовым среди них считается Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»⁷²². В данном акте были особо выделены такие направления как создание и поддержание государственных материальных резервов Российской Федерации; поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации; обеспечение экспортных поставок продукции для выполнения международных экономических, в том числе валютно-кредитных, обязательств Российской Федерации; реализация федеральных целевых программ.

Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»⁷²³ помимо прочего был утвержден порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация.

Детальное регулирование поставок товаров для создания и поддержания государственного материального резерва нашло отражение в Федеральном законе от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»⁷²⁴. Особенности формирования, размещения и исполнения заказов на закупку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия были предусмотрены Федеральным законом от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд».⁷²⁵ Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»⁷²⁶ дополнил базовый Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» новыми понятиями и

⁷²² СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3540 (с послед. изм.). В связи с принятием данного Федерального закона был признан утратившим силу Закон РФ от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд».

⁷²³ СЗ РФ. 1995. № 28. Ст. 2669 (с послед. изм.).

⁷²⁴ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3 (с послед. изм.).

⁷²⁵ СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3303 (с послед. изм.).

⁷²⁶ СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 6 (с послед. изм.).

правовыми нормами, отражающими специфику поставок продукции, выполнения работ, оказания услуг для обеспечения государственных нужд в сфере обороны и безопасности государства. Таким образом, предназначением данной группы специальных законов являлось как общее правовое регулирование отношений, связанных с обеспечением государственных нужд в целом, так и особенностей нормативного регулирования в отдельных сферах (секторах) экономики⁷²⁷.

Во исполнение вышеперечисленных Федеральных законов были приняты постановления Правительства РФ: от 13 марта 1995 г. № 241 «О мерах по реализации Федерального закона «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд»⁷²⁸; от 26 августа 1996 г. № 1005 «О реализации Федерального закона «О государственном оборонном заказе»⁷²⁹.

В научной литературе отмечается, что вышеперечисленные специальные Федеральные законы имеют много общего, например, все они устанавливают достаточно жесткое правовое регулирование поставок продукции (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, в той или иной мере сохраняют элементы планового регулирования и создают условия для вмешательства государственных органов в хозяйственную деятельность субъектов. Это оправдано тем, что их реализация направлена на обеспечение общественных интересов, что и предопределяет необходимость государственного вмешательства в рыночные механизмы⁷³⁰.

Указанные специальные нормативные правовые акты помимо прочего содержат нормы, устанавливающие порядок заключения государственных

⁷²⁷ Вышеуказанным Федеральным законам были посвящены информационные письма Высшего Арбитражного Суда РФ: от 29 декабря 1994 г. № ОЗ-60 «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (Вестник ВАС РФ. 1995. № 3); от 13 января 1995 г. № С1-7/ОЗ-21 «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (Вестник ВАС РФ. 1995. № 4); от 19 февраля 1996 г. № С5-7/ОЗ-93 «О Федеральном законе «О государственном оборонном заказе» (URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 12.08.2008)).

⁷²⁸ СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1055.

⁷²⁹ СЗ РФ. 1996. № 37. Ст. 4292.

⁷³⁰ Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. С. 208.

контрактов и исполнения обязательств по ним. Так, например, постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» был утвержден порядок подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции (товаров, работ, услуг) для федеральных государственных нужд. Соответствующие нормы содержатся также в статьях 3-7 Федерального закона «О государственном материальном резерве», статьях 4-5 Федерального закона «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», статьях 3-7 Федерального закона «О государственном оборонном заказе».

Одновременно в юридической литературе было обращено внимание на то обстоятельство, что рассматриваемые Федеральные законы все же не регулируют в должной мере порядок заключения государственных контрактов и их исполнения, оставляют без внимания вопросы формирования оптимальной структуры договорных связей, юридические механизмы, позволяющие довести исполнение заказов для государственных нужд до конкретных потребителей товаров, работ или услуг. Это серьезнейший пробел призваны были заполнить нормы, содержащиеся в новом Гражданском кодексе⁷³¹.

Анализ дальнейшего развития специального законодательства о государственных (а позднее и муниципальных) закупках позволяет выявить тенденцию, связанную с установлением общих правил закупок для различных сфер (секторов) экономики, в том числе касающихся заключения государственных и муниципальных контрактов и исполнения обязательств по ним. Как представляется, это происходило без должного учета особенностей тех или иных сфер (предмета закупок и т.п.). Данная тенденция проявлялась (и проявляется) прежде всего через базовые специальные законы о закупках – утративший силу Закон о размещении заказов и ныне действующий Закон о контрактной системе.

⁷³¹ См.: Витрянский В.В. Договор поставки товаров для государственных нужд / В кн.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая: Договоры о передаче имущества. М.: Статут, 2004. С. 116.

В наибольшей степени особенности закупок в современных условиях проявляются в сфере государственного оборонного заказа (далее также – ГОЗ), рассматриваемого в качестве составной части общего государственного заказа федерального уровня и связываемого со сферой оборонно-промышленного комплекса России. В данной сфере осуществляется предпринимательская деятельность, обладающая рядом существенных особенностей.

В соответствии с ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ (с последующими изменениями) «О государственном оборонном заказе»⁷³² (далее – Закон об оборонном заказе) правовое регулирование отношений в сфере государственного оборонного заказа основывается на Конституции России и осуществляется в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, Гражданским кодексом РФ, настоящим Федеральным законом, федеральными законами в области обороны и безопасности Российской Федерации, поставок продукции для обеспечения федеральных нужд, законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

О чем свидетельствует приведенная формулировка? В частности, можно говорить о том, что законодательство о контрактной системе и ГК РФ рассматриваются в качестве двух самостоятельных источников (блоков) правового регулирования в сфере ГОЗ.

Важно отметить также то, что здесь же упоминаются и ранее перечисленные федеральные законы, касающиеся поставок продукции для обеспечения государственных нужд. В то же время в Законе о контрактной системе, - как справедливо отмечает Л.В. Андреева, - вопрос о судьбе данных Законов не решен⁷³³. Представляется, что указанные специальные законы, принятые в начале 90-х гг. прошлого века, должны рассматриваться в качестве самостоятельных

⁷³² СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

⁷³³ Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 11. С. 12.

источников правового регулирования экономических отношений, в том числе предпринимательских отношений в рамках контрактной системы, дополняя Закон о контрактной системе.

В ст. 1 Закона об оборонном заказе закреплено, что данный акт устанавливает правовые основы государственного регулирования отношений, связанных с формированием, особенностями размещения, выполнения ГОЗ и государственного контроля (надзора) в сфере ГОЗ, определяет основные принципы и методы государственного регулирования цен на товары, работы, услуги по ГОЗ⁷³⁴. Определенная специфика правового регулирования рассматриваемых отношений обусловлена помимо прочего особенностями деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в данной сфере.

Субъектами предпринимательской деятельности в сфере ОПК выступают головной исполнитель, исполнитель и кооперация головного исполнителя. Согласно п. 3 ст. 3 Закона об оборонном заказе под головным исполнителем поставок продукции по ГОЗ (далее – головным исполнителем) понимается юридическое лицо, созданное в соответствии с российским законодательством, заключившее с государственным заказчиком государственный контракт по ГОЗ. Исполнитель, участвующий в поставках продукции по ГОЗ (далее - исполнитель), - лицо, входящее в кооперацию головного исполнителя и заключившее контракт с головным исполнителем или исполнителем (п. 3 ст. 3). В соответствии с п. 4.1 ст. 3 данного Закона кооперация головного исполнителя (далее - кооперация) - совокупность взаимодействующих между собой лиц, участвующих в поставках продукции по ГОЗ в рамках сопровождаемых сделок. В кооперацию входят головной исполнитель, заключающий государственный контракт с государственным заказчиком, исполнители, заключающие контракты с головным исполнителем, и исполнители, заключающие контракты с исполнителями.

⁷³⁴ В Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ «О бюджетной политике в 2007 году» была отмечена необходимость обратить особое внимание на определение особенностей закупки продукции для нужд обороны и безопасности. См: <http://www.president.kremlin.ru> (дата обращения 10.04.2007).

Ст. 7.1 Закона об оборонном заказе установлены основные права головного исполнителя и исполнителя. Так, в части договорных отношений головной исполнитель и исполнитель в том числе имеют право по согласованию с государственным заказчиком (головным исполнителем, исполнителем) включать в государственный контракт условие о возмещении (компенсации) в пределах цены государственного контракта понесенных головным исполнителем (исполнителем) за счет собственных средств расходов на формирование запаса продукции, сырья, материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий, необходимого для выполнения ГОЗ, при условии подтверждения головным исполнителем (исполнителем) обоснованности фактических расходов, связанных с формированием такого запаса. Исполнитель в установленном порядке обязан подтвердить обоснованность фактических расходов, связанных с формированием такого запаса.

Ст. 8 Закона об оборонном заказе также предусмотрены основные обязанности головного исполнителя и исполнителя.

Так, головной исполнитель определяет состав исполнителей, обосновывает с их участием цену на продукцию по ГОЗ, сроки и условия финансирования, в том числе авансирования, поставок такой продукции (в целом и по отдельным этапам). При формировании и уточнении ГОЗ (до заключения государственного контракта) головной исполнитель раскрывает (с соблюдением требований российского законодательства о государственной тайне) информацию о его кооперации, а также обосновывает цену на такую продукцию, возможные сроки и порядок формирования ее поставок.

Кроме того, головной исполнитель помимо прочего обязан: принимать при заключении контрактов с исполнителями необходимые меры по их исполнению; обеспечивать поставки продукции по ГОЗ в соответствии с условиями государственного контракта; организовывать и проводить предусмотренные технической документацией испытания опытных и серийных образцов (комплексов, систем) вооружения, военной и специальной техники (далее – ВВиСТ), военного имущества, а также материалов и комплектующих изделий;

обеспечивать соответствие продукции, поставляемой по ГОЗ, обязательным требованиям, установленным государственным заказчиком в соответствии с законодательством о техническом регулировании и (или) государственным контрактом; обеспечивать качество товаров, работ, услуг в рамках исполнения ГОЗ в соответствии с требованиями законодательства, нормативных и иных актов государственного заказчика, условиями государственного контракта; обеспечивать осуществление государственным заказчиком и контролирующим органом контроля за исполнением обязательств по государственному контракту; обеспечивать возможность осуществления государственным заказчиком контроля за соответствием качества товаров, работ, услуг; представлять по запросу государственного заказчика и контролирующего органа информацию о цене предлагаемой к поставке продукции; представлять государственному заказчику подготовленные совместно с исполнителями обоснования, необходимые для изменения цены государственного контракта.

К обязанностям исполнителя, в частности, относятся: обеспечение соответствия поставок продукции по ГОЗ, в том числе материалов и комплектующих изделий, требованиям, установленным контрактом; определение в контрактах, заключаемых с другими исполнителями, обязательного условия об осуществлении расчетов по таким контрактам с использованием для каждого контракта отдельного счета, открытого в уполномоченном банке; предоставление головному исполнителю информацию о каждом случае заключения в рамках кооперации контракта с другими исполнителями; принятие при заключении контрактов с другими исполнителями необходимых меры по их исполнению; организация и проведение испытаний опытных и серийных образцов материалов и комплектующих изделий; обеспечение качества товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями законодательства и условиями контракта; обеспечение возможности осуществления государственным заказчиком, головным исполнителем (при включении в государственный контракт и контракт положений о праве контроля) и контролирующим органом контроля за исполнением контрактных обязательств, в том числе на отдельных этапах исполнения.

В Законе об оборонном заказе содержится запрет на действия (бездействие) головного исполнителя, исполнителя, влекущие за собой необоснованное завышение цены на продукцию по ГОЗ, неисполнение или ненадлежащее исполнение государственного контракта, контракта, в том числе направленные на включение в себестоимость производства (реализации) продукции затрат, не связанных с ее производством (реализацией); установление экономически, технологически и (или) иным образом не обоснованной цены на продукцию, поставляемую заказчику или головному исполнителю, исполнителю, превышающей цену, сложившуюся на соответствующем товарном рынке; использование полученных по государственному контракту, контракту средств на цели, не связанные с выполнением государственного оборонного заказа.

При прекращении поставок продукции по ГОЗ на очередной год и на плановый период головной исполнитель не вправе ликвидировать или перепрофилировать без согласования с государственным заказчиком производственные мощности, обеспечивающие поставки такой продукции.

Дополнительные требования к предпринимателям - участникам закупок в сфере ГОЗ изначально были закреплены в постановлении Правительства РФ от 28 декабря 2006 г. № 813 «О дополнительных требованиях к участникам размещения заказов для нужд обороны страны и безопасности государства»⁷³⁵. Таким образом, в отличие от общих правил размещения заказов, предусматривающих возможность заключения контрактов с организациями-посредниками, в сфере ГОЗ поставщиками (исполнителями, подрядчиками) могли являться лишь производители товаров (непосредственные исполнители либо подрядчики).

Кроме того, были установлены запреты и ограничения в сфере ГОЗ применительно к товарам (работам, услугам) иностранного происхождения. Постановлением Правительства РФ от 13 июня 2006 г. № 369 «Об установлении запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых,

⁷³⁵ СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 269.

оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства»⁷³⁶ было предусмотрено, что приобретение такого рода товаров, выполнение, оказание таких работ, услуг для целей размещения заказов для нужд обороны страны и безопасности государства не допускается, за исключением случаев, когда производство соответствующих товаров, выполнение работ, оказание услуг в Российской Федерации отсутствуют или не соответствуют требованиям государственных заказчиков.

В качестве основания размещения заказа у единственного поставщика рассматривался случай размещения заказа на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, у поставщика таких вооружения и военной техники, включенного в реестр таких вооружения и военной техники (п. 16 ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов). Правительством России были утверждены Положение о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники⁷³⁷ и Правила формирования цен на российские вооружения и военную технику, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем⁷³⁸.

В соответствии с п. 2 ст. 3 Закона об оборонном заказе контрагентами предпринимателей – государственными заказчиками в сфере ГОЗ могут являться лишь соответствующие федеральные органы исполнительной власти, а также Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», обеспечивающие поставки продукции по ГОЗ.

⁷³⁶ СЗ РФ. 2006. № 25. Ст. 2729.

⁷³⁷ Постановление Правительства РФ от 14 января 2008 г. № 7 «Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники» // СЗ РФ. 2008. № 3. Ст. 197.

⁷³⁸ Постановление Правительства РФ от 25 января 2008 г. № 29 «Об утверждении Правил формирования цен на российские вооружения и военную технику, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем» // СЗ РФ. 2008. № 5. Ст. 401.

При развитии законодательства о ГОЗ изначально особое внимание было уделено определению начальной цены государственного контракта, а также определению цены государственного контракта в случае размещения оборонного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика). В этой связи постановлением Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 656 были утверждены Правила определения начальной цены государственного контракта при размещении государственного оборонного заказа путем проведения торгов, а также цены государственного контракта в случае размещения государственного оборонного заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)⁷³⁹.

Ст. 6 действующего Закона об оборонном заказе предусмотрен ряд особенностей размещения ГОЗ.

Так, например, при размещении ГОЗ путем использования конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию ВВиСТ государственный заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения государственного контракта в случае, если им установлены квалификационные требования к участникам размещения ГОЗ (ч. 2 ст. 6). Также не требуется обеспечение исполнения государственного контракта, в отношении которого будет осуществляться банковское сопровождение при размещении ГОЗ на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию ВВиСТ, ракет-носителей, разгонных блоков и космических аппаратов (кораблей) (ч. 2.1 ст. 6).

Согласно ч. 3 ст. 6 рассматриваемого Закона при размещении ГОЗ на поставки ВВиСТ, военного имущества, принятых на вооружение, снабжение, в эксплуатацию, конкурсная документация, документация об аукционе, документация о проведении запроса предложений должны содержать указание на наименования или товарные знаки такой продукции.

⁷³⁹ СЗ РФ. 2006. № 46. Ст. 4803.

Определение начальной (максимальной) цены государственного контракта при размещении ГОЗ путем использования конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков), а также цены государственного контракта в случае размещения ГОЗ у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ч. 4 ст. 6 Закона). Если в ходе исполнения государственного контракта по ГОЗ в соответствии с государственной программой вооружения, утвержденной Президентом России, срок поставок по которому составляет не менее чем 3 года, произошло изменение цены на продукцию, цена такого контракта может быть изменена по решению Правительства РФ при утверждении ГОЗ на очередной год и плановый период или при уточнении ГОЗ на текущий год (ч. 5 ст. 6).

Согласно ч. 6 ст. 6 Закона об оборонном заказе ГОЗ обязателен для принятия единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком). Последние определяются законодательными актами, а также актами Президента России и Правительства России. Обязательным условием при этом является то, что ГОЗ должен обеспечивать уровень прибыли при расчете цены на поставляемую продукцию по ГОЗ в установленном Правительством России порядке в отношении определения цены государственного контракта, а также государственными унитарными предприятиями и (или) иными организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке продукции по ГОЗ, в том случае, если претенденты на размещение ГОЗ путем использования государственным заказчиком конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) отсутствуют или по результатам такого определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) не определен головной исполнитель.

Заключение контракта обязательно для хозяйствующего субъекта, занимающего доминирующее положение. Обязательным условием при этом является отсутствие у такого субъекта обоснованных экономических или технологических причин для отказа от заключения контракта (ч. 6.1 ст. 6 Закона). Согласно ч. 1 ст. 14 рассматриваемого Закона доминирующим положением

признается положение хозяйствующего субъекта, при котором он осуществляет или имеет возможность осуществлять поставки продукции по ГОЗ, сырья, материалов и комплектующих изделий, выполнение работ, оказание услуг, необходимые для выполнения ГОЗ, при одновременном выполнении хотя бы одного из следующих условий: хозяйствующий субъект включен в установленном порядке в реестр единственных поставщиков (исполнителей, подрядчиков); хозяйствующий субъект является единственным производителем продукции по ГОЗ, использование которой, и (или) ее составных частей, и (или) комплектующих изделий при выполнении ГОЗ предусмотрено конструкторской или иной документацией либо требованиями государственного заказчика.

Еще одной особенностью регулирования предпринимательской деятельности в сфере ГОЗ при размещении заказа является установление квот обязательных поставок (государственного бронирования) важнейших видов материально-технических ресурсов государственному заказчику, главному исполнителю, исполнителю организациями-поставщиками, организациями-изготовителями независимо от их организационно-правовых форм, что регулируется Правительством России (ч. 7 ст. 6 Закона).

Банковское сопровождение государственных контрактов в рассматриваемой сфере осуществляется опорным банком для ОПК.

В сфере ГОЗ заключаются различные государственные контракты (договоры). К ним относятся государственный контракт по ГОЗ - договор, заключенный государственным заказчиком от имени Российской Федерации с головным исполнителем на поставки продукции по ГОЗ и предусматривающий обязательства сторон, их ответственность (п. 6 ст. 3), а также контракт - договор, заключенный головным исполнителем с исполнителем или между исполнителями на поставки продукции, необходимой главному исполнителю, исполнителю для выполнения ГОЗ, и предусматривающий в том числе обязательства сторон и их ответственность (п. 7 ст. 3).

Объектом заключаемых контрактов является в том числе продукция с длительным технологическим циклом производства. Под последней понимается

продукция, длительность производственного цикла изготовления которой в соответствии с технологией ее производства составляет более 6 месяцев. Примерные условия государственного контракта в рассматриваемой сфере определяются Правительством Российской Федерации⁷⁴⁰.

Кроме того, согласно ч. 1 ст. 12 Закона об оборонном заказе Правительство России, в частности, вправе: устанавливать при утверждении ГОЗ размер авансовых платежей по государственному контракту не более чем объем финансирования этого контракта в текущем финансовом году; предоставлять государственные гарантии Российской Федерации по кредитам, привлекаемым головными исполнителями, исполнителями для осуществления деятельности в целях обеспечения выполнения ГОЗ; предоставлять головным исполнителям, исполнителям субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях; предоставлять головным исполнителям, исполнителям субсидии в целях предупреждения несостоятельности (банкротства).

Государственный заказчик в целях обеспечения выполнения ГОЗ, в частности, имеет право: предусматривать в долгосрочном государственном контракте в соответствии с государственной программой вооружения и долгосрочными целевыми программами опережающую закупку головным исполнителем сырья, материалов и комплектующих изделий в объеме, необходимом для обеспечения исполнения этого контракта; устанавливать меры экономического стимулирования головного исполнителя (ч. 2 ст. 12 Закона).

Среди особенностей размещения ГОЗ и исполнения договорных обязательств следует отметить то, что ранее полномочия по контролю (надзору) в данной сфере осуществляла Федеральная служба по оборонному заказу, что было закреплено в Указе Президента России от 21 января 2005 г. № 56с «Вопросы

⁷⁴⁰ Так, например, постановлением Правительства РФ от 23 января 2004 г. № 41 были утверждены примерные государственные контракты на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по ГОЗ (СЗ РФ. 2004. № 5. Ст.378).

Федеральной службы по оборонному заказу»⁷⁴¹, а также постановлении Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁷⁴². В настоящее время (после упразднения Рособоронзаказа) указанные полномочия возложены на ФАС России.

К функциям контролирующего органа кроме осуществления государственного контроля (надзора) в сфере ГОЗ, в частности, отнесены: выявление нарушений законодательства в сфере ГОЗ, принятие мер по их прекращению и привлечение к ответственности за такие нарушения; принятие мер по предупреждению нарушений законодательства в сфере ГОЗ; обеспечение защиты публичных интересов России в сфере ГОЗ (ст. 15.1).

Согласно ст. 15.2 Закона об оборонном заказе контролирующий орган в том числе вправе возбуждать и рассматривать дела о нарушениях законодательства в сфере ГОЗ; выдавать государственному заказчику, главному исполнителю, исполнителю обязательные для исполнения предписания; привлекать к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере ГОЗ; обращаться в суд с исками и заявлениями о нарушении законодательства в сфере ГОЗ; проводить проверку соблюдения законодательства в сфере ГОЗ. Контролирующий орган также ведет реестр юридических лиц, привлеченных к административной ответственности за отказ или уклонение от заключения контракта, для которых заключение такого контракта обязательно в соответствии с Законом об оборонном заказе.

В соответствии с ч. 2 ст. 9 Закона об оборонном заказе государственное регулирование цен на продукцию по ГОЗ основывается на следующих основных принципах: единое нормативно-правовое обеспечение для всех участников размещения и выполнения ГОЗ; стимулирование снижения затрат на поставки

⁷⁴¹ СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 358.

⁷⁴² СЗ РФ. 2006. № 9. Ст. 1017.

продукции по ГОЗ; обеспечение прибыльности поставок продукции по ГОЗ; обоснованность затрат головного исполнителя, исполнителя; применение мер антимонопольного регулирования; соблюдение баланса интересов государственного заказчика и головного исполнителя, исполнителя.

К методам государственного регулирования цен на продукцию по ГОЗ, в частности, относятся: утверждение перечней продукции по ГОЗ, на которую распространяется государственное регулирование цен; установление правил определения начальной (максимальной) цены государственного контракта при размещении заказов путем использования конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков), а также цены государственного контракта в случае размещения ГОЗ у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика); применение различных видов цен на продукцию по ГОЗ; обеспечение оплаты головному исполнителю, исполнителю экономически обоснованных затрат, связанных с выполнением ГОЗ; государственная регистрация цен и ведение реестра цен на продукцию по ГОЗ; осуществление государственного контроля за применением цен на продукцию по ГОЗ при формировании, размещении и выполнении ГОЗ; осуществление головным исполнителем, исполнителем отдельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности по каждому государственному контракту, контракту (ст. 10 Закона). Согласно ч. 1 ст. 11 Закона об оборонном заказе при заключении контракта в случае размещения ГОЗ у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) применяются следующие виды цен на продукцию по ГОЗ: ориентировочная (уточняемая) цена; фиксированная цена; цена, возмещающая издержки.

Сфера ОПК непосредственно связана с внедрением инноваций. Так, в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р⁷⁴³, шла речь о внедрении инноваций в оборонной промышленности. Развитие оборонных разработок должно являться не только определяющим фактором

⁷⁴³ СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

национальной безопасности, в том числе экономическим, но и способствовать развитию других секторов экономики (п. 3 «Государственные закупки» р. VIII «Инновационное государство»).

Для сферы ГОЗ характерна повышенная юридическая ответственность. Так, ст. 7.29.1 КоАП РФ предусмотрена ответственность для должностного лица государственного заказчика в сфере ГОЗ, касающаяся нарушения порядка определения цены государственного контракта, что свидетельствует об особом контроле за ценообразованием в рассматриваемой сфере.

Предусмотрена ответственность в сфере ГОЗ и для предпринимателей. Согласно ст. 7.29.2 КоАП РФ ответственность наступает в случае отказа или уклонения поставщика (исполнителя, подрядчика) от заключения государственного контракта по ГОЗ, договора, необходимого для выполнения ГОЗ (в случае, если заключение контракта является обязательным).

Следует также отметить, что государственный контроль в сфере ОПК осуществляется не только на стадии размещения заданий по ГОЗ, но и при исполнении договорных обязательств. В соответствии с ч. 10 ст. 99 Закона о контрактной системе на контрольный орган в сфере ГОЗ (в настоящее время ФАС России) возложено осуществление контроля в отношении в том числе применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта.

Актуальным в настоящее время является решение задач реструктуризации и диверсификации в сфере ОПК⁷⁴⁴.

Представляется, что опыт договорного и государственного регулирования экономических отношений с участием предпринимателей в сфере ОПК заслуживает

⁷⁴⁴ Так, О.А. Беляева, анализируя задачи диверсификации, которые поставлены перед предприятиями ОПК России на современном этапе, предлагает в качестве основной меры поддержки данной категории предприятий применять офсетные механизмы, используемые в настоящее время в контрактной системе в сфере закупок. См.: *Беляева О.А.* Правовые механизмы включения предприятий оборонно-промышленного комплекса в систему закупок продукции гражданского назначения // *Предпринимательское и корпоративное право.* 2022. № 1. С. 9-14.

внимания и может быть в определенной мере использован в иных сферах (секторах) экономики, в частности, применительно к решению задачи развития промышленного производства.

В научной литературе делается вывод о преобладании частноправового метода регулирования в отношениях по снабжению армии и флота⁷⁴⁵. Одновременно на фоне усиленного административно-правового регулирования в сфере ГОЗ (ОПК) отмечается наличие негативных тенденций, выражающихся в формировании «малоэффективных и отчасти деструктивных правовых механизмов, административных барьеров, что является следствием отсутствия концептуального теоретического осмысления данных правовых отношений, дефицита сбалансированного применения разноотраслевых правовых средств», что требует дальнейшего развития «цивилистической составляющей анализируемых правоотношений»⁷⁴⁶. В этой связи говорится о необходимости поиска «оптимального сочетания императивных и диспозитивных подходов при регулировании отношений по государственному оборонному заказу в России»⁷⁴⁷.

Определенными особенностями отличается и сфера капитального строительства. В данной сфере в 1993 году была создана Межведомственная комиссия по подрядным торгам, на которую возлагалось решение задач методического обеспечения подрядных торгов, координации разработки правовых актов, консультирования и оказания практической помощи по вопросам проведения подрядных торгов. Распоряжением Госкомимущества и Госстроя России от 13 апреля 1994 г. № 660-р/18-7 было утверждено Положение о подрядных торгах в Российской Федерации⁷⁴⁸. Во многом благодаря данному правовому акту

⁷⁴⁵ *Беляева О.А.* Снабжение армии и флота: цивилистические аспекты // *Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение.* 2021. № 12. С. 29-34.

⁷⁴⁶ *Беляева О.А., Кабытов П.П., Кузнецов В.И.* Правовое регулирование государственного оборонного заказа: цивилистический и административно-правовой аспекты // *Журнал российского права.* 2019. № 9. С. 60-72.

⁷⁴⁷ *Беляева О.А., Мишагин А.В.* Гражданско-правовая модерация отношений по государственному оборонному заказу в Российской Федерации / *Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России.* Коллективная монография. В 4-х томах. Отв. ред. С.Д. Могилевский [и др.]. М.: Проспект, 2020. С. 20-38.

⁷⁴⁸ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств Рос. Федерации. 1993. № 8.

строительная отрасль вышла в первые ряды по освоению конкурсного размещения заказов на выполнение проектных и строительных работ⁷⁴⁹. Для регулирования выполнения подрядных работ для государственных нужд постановлением Правительства РФ от 14 августа 1993 г. № 812 были утверждены Основные положения порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации⁷⁵⁰, а постановлением Правительства РФ от 21 марта 1994 г. № 220 - Временное положение о финансировании и кредитовании капитального строительства на территории Российской Федерации⁷⁵¹. Утвержденным постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 714 Положением о формировании перечня строек и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета был определен порядок формирования перечня строек и объектов производственного и непроизводственного назначения (нового строительства, расширения, реконструкции, технического перевооружения), финансирование которых осуществляется за счет государственных капитальных вложений (за исключением бюджетных кредитов). Перечень строек и объектов, формируемый ежегодно Минэкономразвития России и утверждаемый Правительством России, следует рассматривать в качестве специального основания для заключения государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд.

Несмотря на некоторые недостатки (отсутствие единого подхода, недостаточная детализация и т.п.) перечисленные нормативные правовые акты отражали специфику, обусловленную особенностями предмета заказа. К сожалению, позднее такого рода особенности не нашли должного отражения в законодательстве, в частности, в Законе о размещении заказов. Более того, работы

⁷⁴⁹ Подрядные торги в строительстве – теория и практика // Конкурсные торги. 1998. Апрель. С. 28-31.

⁷⁵⁰ СЗ РФ. 1993. № 34. Ст. 3189.

⁷⁵¹ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 13. Ст. 996.

по строительству, реконструкции, капитальному ремонту были отнесены к категории «стандартных» товаров, работ, услуг, заказ на которые следовало в обязательном порядке размещать путем проведения аукциона в электронной форме. Данная тенденция в целом сохранилась и в условиях действующего Закона о контрактной системе.

Ситуация изменилась лишь с принятием постановления Правительства РФ от 25 июня 2020 г. № 921 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления закупок в сфере строительства и признании утратившим силу распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 мая 2016 г. № 890-р»⁷⁵². Согласно данному нормативному акту, отбор подрядчиков для заключения с ними контрактов на выполнение подрядных работ для обеспечения государственных либо муниципальных нужд разрешалось осуществлять не только при проведении аукциона (как это было ранее), но и путем проведения конкурса. Данное изменение должно способствовать повышению качества отбора контрагентов – лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, для заключения с ними государственных либо муниципальных контрактов. При этом должен более полно учитываться опыт подрядчиков, исключается возможность подтверждения их квалификации выполнением работ по сносу и капитальному ремонту, а также повышаются требования к объему практических навыков. Изменения призваны привлечь к выполнению строительных работ по контрактам «наиболее опытных и компетентных исполнителей».

Можно также выделить сферу, связанную с производством лекарственных средств. Указом Президента России от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»⁷⁵³ перед Правительством России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации была поставлена задача по разработке Стратегии лекарственного обеспечения населения

⁷⁵² СЗ РФ. 2020. № 27. Ст. 4209.

⁷⁵³ СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2335.

Российской Федерации на период до 2025 года. Минздрав России приказом от 13 февраля 2013 г. № 66⁷⁵⁴ утвердил Стратегию лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и план ее реализации.

Следует констатировать, что существующие проблемы в сфере здравоохранения связаны, в частности, с оборотом лекарственных средств, регулируемым Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁷⁵⁵ (далее - Закон об обращении лекарственных средств).

Особое внимание при закупках лекарственных препаратов для обеспечения государственных либо муниципальных нужд должно обращаться на качество и безопасность данной группы товаров. Как известно, существуют дорогостоящие оригинальные препараты, не имеющие конкурентов на рынке, и более дешевые дженериковые препараты, выходящие на рынок под собственными названиями. Последние в абсолютном большинстве случаев также относятся к числу качественных, проверенных лекарственных средств⁷⁵⁶. Самый дешевый аналог - лекарство, которое не имеет собственного имени (бренда), а называется по международному непатентованному наименованию действующего вещества (далее – МНН). В отношении последних могут возникнуть проблемы. Поскольку препарат «безымянный», производитель может экономить на всем, в том числе и

⁷⁵⁴ Здравоохранение. 2013. № 4.

⁷⁵⁵ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

⁷⁵⁶ В ст. 4 Закона об обращении лекарственных средств содержатся определения соответствующих понятий. Так, под оригинальным лекарственным препаратом понимается лекарственный препарат с новым действующим веществом, который первым зарегистрирован в Российской Федерации или в иностранных государствах на основании результатов доклинических исследований лекарственных средств и клинических исследований лекарственных препаратов, подтверждающих его качество, эффективность и безопасность. Воспроизведенный лекарственный препарат - лекарственный препарат для медицинского применения, который имеет эквивалентный референтному лекарственному препарату качественный состав и количественный состав действующих веществ в эквивалентной лекарственной форме, либо лекарственный препарат для ветеринарного применения, который имеет такие же, что и референтный лекарственный препарат, качественный состав и количественный состав действующих веществ в такой же лекарственной форме, биоэквивалентность или терапевтическая эквивалентность которых соответствующему референтному лекарственному препарату подтверждена соответствующими исследованиями;

на соблюдении стандартов производства, и на качестве сырья⁷⁵⁷. Одной из актуальных задач является вывод с рынка неэффективных лекарств⁷⁵⁸.

При анализе рассматриваемых вопросов необходимо учитывать, что с целью обеспечения доступности при приобретении отдельных лекарственных препаратов установлено государственное регулирование цен на лекарства, что является одной из особенностей данной сферы⁷⁵⁹. В рамках контрактной системы помимо прочего должна приниматься в расчет также эффективность расходования бюджетных средств.

Отдельным проблемным вопросом является вопрос о взаимозаменяемости лекарственных средств, имеющий непосредственное отношение к рассматриваемой сфере⁷⁶⁰. ФАС России предложила закрепить в российском законодательстве новое понятие — «взаимозаменяемый лекарственный препарат». Для таких препаратов производитель будет доказывать терапевтическую эквивалентность. После регистрации препарата в России такая эквивалентность

⁷⁵⁷ Подробнее по данному вопросу см.: Бедные таблетки / Почти любому дорогому лекарству можно подобрать более доступный аналог // Рос. газета. 2012. 25 окт.

⁷⁵⁸ Так, Минздравом России ранее предусматривалось пересмотреть весь спектр лекарственных препаратов, находящихся на российском рынке, и последовательно вывести с рынка те препараты, которые поступали без серьезной доказательной базы их эффекта на основе ограниченных клинических исследований, слаборепрезентативных и низкодостоверных (см.: <http://news.mail.ru/politics/11406779/> (дата обращения 10.01.2013)).

⁷⁵⁹ Так, в Законе об обращении лекарственных средств содержится определение понятия перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, под которым понимается утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень лекарственных препаратов для медицинского применения, обеспечивающих приоритетные потребности здравоохранения в целях профилактики и лечения заболеваний, в том числе преобладающих в структуре заболеваемости в Российской Федерации (ст. 4).

⁷⁶⁰ Общее понятие взаимозаменяемого товара дается в антимонопольном законодательстве. В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» под взаимозаменяемыми товарами понимаются товары, которые могут быть сравнимы по их функциональному назначению, применению, качественным и техническим характеристикам, цене и другим параметрам таким образом, что приобретатель действительно заменяет или готов заменить один товар другим при потреблении (в том числе при потреблении в производственных целях).

Согласно ст. 4 Закона об обращении лекарственных средств взаимозаменяемый лекарственный препарат - лекарственный препарат с доказанной терапевтической эквивалентностью или биоэквивалентностью в отношении референтного лекарственного препарата, имеющий эквивалентные ему качественный состав и количественный состав действующих веществ, состав вспомогательных веществ, лекарственную форму и способ введения.

подтверждается не менее года. Препарат испытывается в клинической практике, собираются отзывы о нежелательных явлениях, после чего органы Минздрава России принимают решение о выдаче соответствующих документов⁷⁶¹.

Один из проблемных вопросов связан с закупкой импортных лекарственных средств. Как известно, по ранее действовавшему законодательству о размещении заказов закупки импортных лекарств были ограничены. По общему правилу иностранные поставщики (исполнители) могли принимать участие в конкурсе в случае, если производство конкретных наименований лекарственных средств в Российской Федерации отсутствовало или было экономически нецелесообразно.

В дальнейшем в ранее действовавшем Законе о размещении заказов была заложена идея о том, что зарубежным поставщикам по общему правилу должен предоставляться национальный режим, что было обусловлено, в частности, вступлением России в ВТО. Позже опять вернулись к необходимости ограничения государственных и муниципальных закупок импортных лекарств, чтобы стимулировать их отечественное производство⁷⁶². В частности, речь шла о том, что поставщики зарубежных лекарственных препаратов не должны допускаться к участию в торгах в рамках рассматриваемых закупок, если в России уже существует два и более аналога таких же препаратов (за исключением препаратов для лечения редких, орфанных заболеваний)⁷⁶³.

Смогут ли отечественные лекарственные препараты заменить импортные с точки зрения их качества и эффективности? Очевидно, что это возможно лишь при условии соответствующего развития отечественной фармацевтической отрасли,

⁷⁶¹ См.: ФАС борется с дешевыми лекарствами в госзакупках (<http://izvestia.ru/news/540353> (дата обращения 27.11.2012)).

⁷⁶² Так, например, приказом Минпромторга России от 23.10.2009 № 965 была утверждена Стратегия развития фармацевтической промышленности РФ на период до 2020 года. В данном документе в качестве приоритетных были выделены, в частности, задачи по развитию отечественной фармацевтической промышленности, замещению импортных лекарственных средств отечественными, а также по повышению эффективности государственных расходов на здравоохранение и лекарственное обеспечение, в том числе в части переориентации государственных закупок на продукцию отечественных производителей.

⁷⁶³ См.: Как защитят местных производителей от последствий вступления России в ВТО (http://www.vedomosti.ru/companies/news/7656821/lekarstvo_ot_importa (дата обращения 27.12.2012)).

которая будет производить высококачественные лекарственные средства, соответствующие мировым стандартам, что, как представляется, невозможно без должного государственного участия.

Следует отметить определенную непоследовательность в отношении требований, предъявляемых к производителям лекарственных средств как потенциальным поставщикам в рамках контрактной системы. Так, в соответствии с ранее действовавшим отечественным законодательством допускалась возможность практически неограниченного предъявления квалификационных требований к потенциальным поставщикам (что соответствовало общемировой практике), в том числе в сфере обращения лекарственных средств. Это отмечалось, в частности, в письмах Минэкономики России от 3 апреля 2001 г. № АШ-738/05 «О проведении конкурсов на размещение заказов на поставки лекарственных средств для государственных нужд»⁷⁶⁴ и от 25 апреля 2001 г. № АШ-985/05 «О размещении заказов на поставки лекарственных средств для государственных нужд»⁷⁶⁵. Такого рода требования должны были противодействовать проникновению на рынок государственных закупок многочисленных «фирм-однодневок», что нередко происходит в современных условиях, когда в рассматриваемых закупках могут участвовать практически любые лица. В дальнейшем возможность предъявления подобных квалификационных требований в рассматриваемой сфере практически была исключена, что объяснялось необходимостью развития конкуренции, которую, как считалось, ограничивали подобные квалификационные требования.

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона об обращении лекарственных средств» к предмету правового регулирования данного акта относятся, в том числе отношения, связанные с производством и реализацией лекарственных средств. Применительно к реализации лекарственных средств в данном Законе говорится о том, что их производители могут осуществлять продажу лекарственных средств или передавать их в установленном порядке другим производителям

⁷⁶⁴ Закупка продукции для федеральных государственных нужд. М.: ГУ-ВШЭ, 2004. С. 386-387.

⁷⁶⁵ Указ. соч. С. 388-389.

лекарственных средств для производства лекарственных средств, организациям оптовой торговли лекарственными средствами, аптечным и иным организациям (ч. 8 ст. 45).

В этой связи можно выделить две группы договоров, заключаемых в рассматриваемой сфере: договоры, связанные с производством лекарственных средств; договоры, связанные с реализацией лекарственных средств.

Определенные предпосылки для развития отечественной промышленности, в том числе в части производства лекарственных средств, заложены в Федеральном законе от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»⁷⁶⁶ (далее – Закон о промышленной политике). В соответствии со ст. 16 данного Закона предусматривается заключение специальных инвестиционных контрактов (далее – СПИК). По данному контракту одна сторона - инвестор своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать (модернизировать, освоить) производство отечественной промышленной продукции, а другая сторона - Российская Федерация или ее субъект обязуется стимулировать деятельность в сфере промышленности. При определенных условиях стороной такого контракта может стать также муниципальное образование. СПИК может заключаться от имени соответствующего публично-правового образования на срок до 10 лет.

К мерам стимулирования деятельности в промышленной сфере рассматриваемым Законом отнесены предоставление соответствующим субъектам финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки осуществляемой ими научно-технической и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержки развития их кадрового потенциала, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, предоставление государственных и муниципальных преференций и осуществление иных мер поддержки (ст. 9).

Особо в Законе о промышленной политике выделены меры стимулирования производства отечественной промышленной продукции в рамках контрактной системы в сфере закупок. Согласно ст. 18 рассматриваемого Закона приоритет

⁷⁶⁶ Рос. газета. 2015. 12 янв.

отечественной промышленной продукции должен обеспечиваться, в том числе посредством установления условий, запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранных государств (группы иностранных государств), в соответствии с Законом о контрактной системе. Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 18 Закона о промышленной политике Правительство Российской Федерации вправе устанавливать требования по включению в контракты, заключаемые в рамках рассматриваемых закупок, дополнительных условий по обеспечению развития производства отечественной промышленной продукции.

Вышеприведенные положения Закона о промышленной политике отражают определенную взаимосвязь между сферой производства продукции и сферой контрактной системы. Среднесрочные и долгосрочные договоры с участием предпринимателей - производителей лекарственных средств представляются в качестве основного инструмента будущего отечественного фармацевтического рынка, тесно связанного с контрактной системой в сфере закупок.

§ 4. Санкции, применяемые к субъектам предпринимательской деятельности – участникам контрактных отношений

С позиции теории права под санкцией понимается часть правовой нормы, в которой определяются последствия ее нарушения или неисполнения, предусматриваются определенные меры государственного воздействия в отношении нарушителей⁷⁶⁷. Характеризуя санкцию как часть нормы права, А.Б. Венгеров отмечал, что санкции могут иметь форму мер ответственности, мер предупредительного воздействия, мер защиты и иные формы⁷⁶⁸.

О.А. Красавчиков охарактеризовал санкцию в гражданском праве, как «установленную законом меру имущественных или иных правовых невыгодных для лица последствий, которая применяется к нему в случае несоблюдения

⁷⁶⁷ Юридический энциклопедический словарь / М.О. Буянова [и др.]; отв. ред. М.Н. Марченко. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. С. 627.

⁷⁶⁸ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Часть II. Теория права. Том I. М.: Юрист, 1996. С. 148, 149.

предписаний закона, невыполнения принятых обязательств, причинения вреда или при наличии иных предусмотренных законом оснований»⁷⁶⁹.

По мнению С.С. Занковского, «поскольку предприниматель действует одновременно в двух сферах – публично-правовой и частной, последствия его негативного поведения проявляются в каждой из них»⁷⁷⁰. Таким образом, речь может идти как о публично-правовой (в частности, административной ответственности, например, в виде штрафа, а также уголовной ответственности), так и частноправовой ответственности (например, возмещении убытков, уплате неустойки).

Можно привести следующие примеры административных правонарушений общего характера, касающихся осуществления предпринимательской деятельности, в том числе в рассматриваемой сфере: обращение фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и оборот фальсифицированных биологически активных добавок (ст. 6.33 КоАП РФ); нарушение обязательных требований в области строительства и применения строительных материалов (изделий) (ст. 9.4 КоАП РФ); нарушение изготовителем, исполнителем (лицом, выполняющим функции иностранного изготовителя), продавцом требований технических регламентов (ст. 14.43 КоАП РФ).

Согласно ст. 26.1 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» за нарушение данного Федерального закона юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по изготовлению и обращению пищевых продуктов, материалов и изделий либо оказанию услуг в сфере розничной торговли пищевыми продуктами, материалами и изделиями и сфере общественного питания, несут наряду с гражданско-правовой также административную и уголовную ответственность.

⁷⁶⁹ См.: Красавчиков О.А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве // О.А. Красавчиков. Категории науки гражданского права. Избранные труды: в 2-х т. Т. 2. М.: Статут, 2005. С. 255, 256, 264.

⁷⁷⁰ Занковский С.С. Предпринимательские договоры / отв. ред. В.В. Лантев. М.: Волтерс Клувер, 2004. С. 57.

Одновременно КоАП РФ предусмотрена специальная ответственность лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в рамках контрактной системы в сфере закупок. Так, например, речь идет о нарушении (а также повторном совершении административного правонарушения) юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований, установленных законодательством о градостроительной деятельности, к лицам, имеющим право на выполнение инженерных изысканий, осуществление подготовки проектной документации, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства по договорам о выполнении инженерных изысканий, подготовке проектной документации, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, заключенным с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, законодательством о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, или в иных случаях по результатам торгов (конкурсов, аукционов), если в соответствии с законодательством проведение торгов (конкурсов, аукционов) для заключения соответствующих договоров является обязательным (ч. 2, ч. 3 ст. 9.5.1 КоАП РФ); отказе или уклонении поставщика (исполнителя, подрядчика) от заключения государственного контракта по государственному оборонному заказу, договора, необходимого для выполнения государственного оборонного заказа (ст. 7.29.2 КоАП РФ).

Н.В. Витрук отмечал по поводу административной ответственности, что «нельзя односторонне связывать административно-правовую ответственность с существованием лишь одной отрасли административного права ... Административная ответственность обеспечивает действие и реализацию регулятивных норм всех отраслей частного и публичного права»⁷⁷¹.

⁷⁷¹ Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. Монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2009. С. 122.

Одновременно в научной литературе отмечается, что со временем по замыслу законодателя достойной альтернативой административной ответственности должна стать гражданско-правовая ответственность⁷⁷². Таким образом, предполагается возрастание роли гражданско-правовой ответственности.

На предпринимателей – участников контрактной системы в сфере закупок распространяются общие положения гражданского законодательства о юридической ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. В.В. Витрянский отмечает, что «практическое значение имеет дифференцированное регулирование обязательств, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности; все особенности регулирования определяются не договором, а указанной деятельностью. Любой договор может быть отнесен к предпринимательским, если он связан с осуществлением сторонами предпринимательской деятельности. Основная особенность ответственности за нарушение обязательства, связанного с осуществлением этой деятельности, заключается в освобождении должника, нарушившего обязательство, от ответственности лишь в случае абсолютной невозможности исполнить обязательство, которая возникла исключительно вследствие действия непреодолимой силы (п. 3 ст. 401 ГК РФ)»⁷⁷³.

Одной из особенностей предпринимательских отношений в сфере закупок является повышенная ответственность предпринимателей за неисполнение либо ненадлежащее исполнение договорных обязательств. Изначально в законодательстве речь шла об императивно установленных штрафных санкциях в

⁷⁷² Гуленков М.С. Юридическая ответственность за нарушение антимонопольного законодательства: некоторые аспекты // Проблемы взыскания убытков в российском правовом порядке: Сборник статей участников VI Ежегодной межд. научно-практич. конференции «Коршуновские чтения» / отв. ред. Ю.С. Харитонов. М.: МАЭП, 2016. С. 242-249; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / К.Н. Алешин, А.В. Андросенко, Т.А. Ацканов и др.; отв. ред. И.Ю. Артемьев; Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, Федеральная антимонопольная служба. М.: Статут, 2015. С. 537, 576.

⁷⁷³ Витрянский В.В. Особенности ответственности за нарушение «предпринимательского» договора // Журнал российского права. 2008. № 1. С. 20-26.

значительных размерах, касающихся гражданско-правовой ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств по заключению договора и дальнейшему исполнению договорных обязательств. Данные санкции были предусмотрены ранее упоминавшимися специальными законами в сфере государственных закупок, принятыми в середине 90-х гг. прошлого века.

Так, применительно к обеспечению реального исполнения обязательства по заключению государственного контракта в соответствии с ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» при необоснованном уклонении поставщика от заключения государственного контракта в случаях, когда обязательность заключения контракта установлена данным Законом, поставщик уплачивает покупателю штраф в размере стоимости продукции, определенной в проекте контракта. Аналогичное положение изначально содержалось и в ч. 1 ст. 16 Федерального закона «О государственном материальном резерве» применительно к поставке материальных ценностей в государственный резерв (позже данное положение утратило силу).

Ранее в случае неисполнения в установленный срок обязательств по объему продукции поставщик (подрядчик, исполнитель) должен был выплачивать неустойку в размере 50 % от стоимости недопоставленной продукции, взыскивалась такая неустойка до фактического исполнения обязательств с учетом недопоставленного количества продукции в предыдущем периоде поставки. При неисполнении обязательств по государственному контракту кроме уплаты неустойки поставщики были обязаны возмещать также понесенные покупателем убытки (п. 3 ст. 5 Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»). В дальнейшем данная норма также утратила силу. Значительный размер неустойки и придание ей штрафного характера можно объяснить необходимостью обеспечения публичных интересов.

Аналогичная норма сохранилась в ч. 2 ст. 16 Федерального закона «О государственном материальном резерве». В соответствии с данной нормой за недопоставку материальных ценностей в государственный резерв поставщик

уплачивает штраф в размере 50 % стоимости недопоставленных материальных ценностей.

Согласно ч. 3 ст. 16 Федерального закона «О государственном материальном резерве» (в первоначальной редакции) за несвоевременный возврат в государственный резерв заимствованных материальных ценностей помимо пени получатель был обязан уплатить штраф в размере 100 % стоимости невозвращенных материальных ценностей. В дальнейшем после введения в действие части первой ГК РФ данная норма в части штрафа утратила силу. В качестве обоснования приводилась необходимость приведения данного специального Закона в рассматриваемой части в соответствие с нормами о неустойке ГК РФ.

В связи с отмеченными изменениями указанного законодательного акта Л.В. Андреева справедливо отметила, что эффективность установленных санкций в Федеральном законе «О государственном материальном резерве» недостаточна, поскольку имеют место многочисленные случаи нарушения договорных обязательств как органами исполнительной власти (заемщиками), так и организациями, осуществляющими ответственное хранение. Отказ законодателя от установленных ранее в данном законодательном акте таких «жестких» санкций, как штраф в размере 100 % от стоимости невозвращенных в государственный резерв заимствованных материальных ценностей, а также за необеспечение количественной сохранности материальных ценностей, находящихся на хранении в организациях, осуществляющих ответственное хранение, представляется преждевременным⁷⁷⁴.

Представляется, что необходим более гибкий и взвешенный подход как законодателя, так и правоприменителя в отношении применяемых в контрактной системе санкций. В вышеприведенном случае повышенная ответственность допустима в силу особенностей рассматриваемой сферы, обусловленных ее особой

⁷⁷⁴ Андреева Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М.: Волтерс Клувер, 2011.

значимостью и необходимостью поддержания государственных стратегических материальных запасов в постоянной готовности к использованию. В то же время установление повышенной ответственности в случаях, когда обстоятельства особого характера отсутствуют, может быть оценено как не обоснованное и нарушающее базовые положения ГК РФ.

В Законе о контрактной системе вопросам, касающимся ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств по контракту, уделено особое внимание.

Условие о гражданско-правовой ответственности сторон в Законе о контрактной системе рассматривается в качестве обязательного условия контракта (чч. 4-9 ст. 34). Со специальным Законом связываются особенности ответственности в рассматриваемой сфере. Так, Высший Арбитражный Суд РФ применительно к Закону о размещении заказов обратил внимание на то, что данный Закон определяет, в том числе, виды и пределы ответственности⁷⁷⁵.

Об обязательности ответственности, например, в сфере ГОЗ, свидетельствует, в том числе норма п. 4 ч. 10 ст. 99 Закона о контрактной системе, в соответствии с которой контрольный орган в сфере ГОЗ помимо прочего должен проверять применение заказчиком мер ответственности и совершение иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта.

Согласно Закону о контрактной системе при просрочке исполнения обязательств, а также в иных случаях неисполнения (ненадлежащего исполнения) заказчиком обязательств его контрагент вправе потребовать уплаты неустоек (штрафов, пеней). Пеня начисляется за каждый день просрочки в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пеней ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от не уплаченной в срок суммы (ч. 5 ст. 34).

⁷⁷⁵ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 11535/13 // СПС «КонсультантПлюс».

Согласно ч. 7 ст. 34 Закона о контрактной системе в случае просрочки исполнения обязательства контрагентом заказчика – предпринимателем изначально пеня должна была составлять *не менее чем одну трехсотую* (курсив мой. – В.Б.) действующей на дату уплаты пени ключевой ставки Банка России от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Таким образом, для сторон контракта Законом о контрактной системе была предусмотрена различная гражданско-правовая ответственность с точки зрения размера неустойки. В этой связи И.Е. Кабанова справедливо отметила, что «установление для публичных участников контрактной системы «льготного» режима ответственности при неисполнении или ненадлежащем исполнении ими обязательства, предусмотренного контрактом, как раз представляет собой *элемент публично-правовой экспансии в сферу договорного регулирования отношений сторон* (курсив мой. – В.Б.). По мнению данного автора, в этом случае свобода договора, которая состоит и в свободе сторон определять условия заключаемого ими договора, ограничивается в интересах публично-правовых субъектов»⁷⁷⁶.

И.Е. Кабанова также задала вопрос об оправданности такого подхода, поскольку на практике в отдельных случаях размер неустойки контрагента многократно превышал размер неустойки для заказчика, что не соответствовало балансу интересов сторон. По мнению данного автора, «установление законной неустойки не оправдывается необходимостью защиты публичных интересов, поскольку их защита гарантируется прозрачностью процедур выбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей), заключения и исполнения государственного (муниципального) контракта, а не способом установления неустойки»⁷⁷⁷.

⁷⁷⁶ Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования / под общ. ред. М.А. Егоровой // М.: Юстицинформ, 2016. С. 111, 112.

⁷⁷⁷ Указ. соч. С. 112.

А.Е. Кирпичев сделал вывод о том, что «наличие и содержание в договоре условий о санкциях обуславливаются степенью доверия к стороне, и основная функция условия договора о санкциях состоит в компенсации недостаточного доверия», и предложил рассматривать отход от формального равенства санкций в контракте не как усиление ответственности исполнителя, а как уменьшение ответственности публично-правового образования в силу его надежности как контрагента. По мнению данного автора, просрочка Российской Федерацией оплаты в большинстве случаев не является следствием отсутствия денежных средств, а свидетельствует о ненадлежащем исполнении должностными лицами заказчика своих обязанностей. Публичный интерес состоит в защите публично-правовых образований от чрезмерных негативных последствий такого нарушения: казна в любом случае заплатит предпринимателю, и повышение ее ответственности не может служить для нее в этом дополнительным стимулом⁷⁷⁸.

Как представляется, подобная оценка не в полной мере соответствует реальному положению, касающемуся надежности сторон отношений. Как ранее отмечалось, в соответствии с официальной позицией, нашедшей отражение в Программе Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов, в качестве ненадежного контрагента рассматривается сторона заказчика, т.е. публично-правовое образование. Тем не менее, именно по отношению к этой стороне предусмотрен «льготный» режим ответственности, что действительно может быть объяснено желанием «сэкономить» бюджетные средства. Можно согласиться с тем, что непосредственными виновниками просрочки оплаты по контракту могут являться отдельные должностные лица заказчика, к которым должны приниматься соответствующие меры. В то же время данное обстоятельство не снимает ответственности с самого публично-правового образования за неисполнение обязательства по оплате товаров (результатов работ, услуг и т.д.).

⁷⁷⁸ См.: Кирпичев А.Е. Система санкций за нарушение договора: меры ответственности, меры оперативного воздействия, расторжение договора и неюридические санкции // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 7. С. 9-16.

Поскольку в правоприменительной практике в рассматриваемой сфере имели место случаи установления заказчиком повышенной ответственности для своего контрагента – предпринимателя в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения) последним обязательств, Высший Арбитражный Суд РФ сформулировал позицию, согласно которой возможность установления повышенной ответственности может быть обусловлена лишь обстоятельствами особого характера, например, строительством олимпийских объектов или жилья для пострадавших от стихийных бедствий, ремонтом дорог в летний период и т.п.⁷⁷⁹

Следует особо отметить, что в дальнейшем Федеральным законом от 1 мая 2019 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁷⁸⁰ в ч. 7 ст. 34 Закона о контрактной системе было внесено изменение, касающееся установления по общему правилу размера неустойки для поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в размере одной трехсотой действующей на дату уплаты пени ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от цены контракта, уменьшенной на сумму, пропорциональную объему обязательств, предусмотренных контрактом и фактически исполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Таким образом, диспропорция, касающаяся ответственности за просрочку исполнения обязательств сторонами контракта, была устранена.

Наряду с ответственностью за просрочку исполнения обязательств Закон о контрактной системе предусматривает наложение штрафов за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом в размере, определяемом

⁷⁷⁹ См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 2013 г. № ВАС-12945/13 «О передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 декабря 2013 г. № 12945/13 по делу № А68-7334/2012 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁸⁰ СЗ РФ. 2019. № 18. Ст. 2195.

Правительством России⁷⁸¹. В научной литературе такого рода штрафы связываются с необходимостью защиты публичного порядка⁷⁸².

В соответствии с позицией Верховного Суда Российской Федерации, проект государственного контракта, который не содержит размера штрафа в виде фиксированной суммы за ненадлежащее исполнение заказчиком обязательств по контракту, за исключением просрочки исполнения обязательств, предусмотренных контрактом, и порядка его определения, противоречит ч. 5 ст. 34 Закона о контрактной системе. Положения статей 34, 50 данного Закона, определяющие обязательность включения не только условия об ответственности, но и закрепление размера штрафа в фиксированной сумме и порядка его определения, являются императивными нормами и не предполагают возможности для заявителя по своему усмотрению подменять такие условия ссылками на подзаконные нормативные акты⁷⁸³. Таким образом, размер штрафа, несмотря на его закрепление в подзаконном нормативном акте, согласно судебной позиции, должен быть указан и в контракте.

Изначально имели место случаи установления несправедливых условий о неустойке, в частности, условия о возможности начисления неустойки на общую сумму контракта, а не на стоимость просроченного обязательства. По данному вопросу также была выработана соответствующая судебная позиция⁷⁸⁴.

⁷⁸¹ Постановление 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» // СЗ РФ. 2017. № 36. Ст. 5458.

⁷⁸² См.: *Кабанова И.Е.* Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования / под общ. ред. М.А. Егоровой // М.: Юстицинформ, 2016. С. 229.

⁷⁸³ См.: Определение Верховного Суда РФ от 20 ноября 2015 г. № 305-КГ15-14653; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27 октября 2015 г. по делу № А40-2916/15 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁸⁴ Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 июля 2014 г. № 5467/14 по делу № А53-10062/2013 // СПС «КонсультантПлюс».

См. также: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 января 2014 г. № 11535/13 по делу N А40148581/12, А40-160147/12 // Вестник ВАС РФ. 2014. № 6.

В литературе о контрактной системе были высказаны различные мнения о природе неустойки в контрактной системе. Так, часть авторов считает неустойку законной, а не договорной, в связи с чем отсутствие в тексте контракта такого условия не препятствует взысканию неустойки⁷⁸⁵. Другие ученые, обращая внимание на то, что сумма неустойки определяется не законом, а подзаконным актом, отмечают, что формального нарушения правила ст. 332 ГК РФ о законной неустойке не произошло. Это объясняется тем, что ст. 34 Закона о контрактной системе исходит из того, что штраф или пеня по контракту является не законной, а договорной неустойкой⁷⁸⁶. Фиксированный размер пени для заказчика (одна трехсотая ставки рефинансирования Центрального Банка РФ) Верховный Суд РФ привел в качестве примера законной неустойки⁷⁸⁷.

На практике ранее имели место признаки злоупотребления правом со стороны заказчиков в части применения санкций в отношении предпринимателей – участников закупок. Кроме того, со стороны должностных лиц государственных и муниципальных заказчиков встречаются такие негативные проявления как факты оказания давления на предпринимателей при реализации права заказчика на односторонний отказ от контракта, внесении информации в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и т.д. В подобных ситуациях нарушаются частноправовые принципы равенства сторон, справедливости и др. Все это негативно отражается на правах поставщиков (подрядчиков, исполнителей), вызывает у них недоверие к контрагентам – публичным субъектам, не способствует формированию партнерских отношений.

⁷⁸⁵ См.: Чваненко Д.А. Спорные вопросы, касающиеся гражданско-правовой ответственности по государственному контракту // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2015. С. 236-247.

⁷⁸⁶ Кирпичев А.Е. Санкции за нарушение контрактов по законодательству о контрактной системе // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2014. С. 93, 94.

⁷⁸⁷ См.: п. 50 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» // Бюллетень ВС РФ. 2016. № 5.

В контрактной системе предусматривается возмещение убытков как общая мера гражданско-правовой ответственности (ст.ст. 15, 393 ГК РФ).

О.А. Кузнецова обращает внимание на необходимость четкого разграничения гражданско-правовой ответственности, допустимой при противоправном виновном деянии деликтоспособного лица, и иных мер, применяемых при иных нарушениях гражданских прав. В частности, предлагается в отдельных случаях заменять термин «ответственность» термином «обязанность» (например, обязанность выплаты компенсации)⁷⁸⁸. В научной литературе по рассматриваемой тематике ранее было обращено внимание на то обстоятельство, что в соответствии с ГК РФ возмещение убытков при поставке товаров для государственных нужд может находиться за рамками гражданско-правовой ответственности. Речь идет о нормах ст. 527, 533 ГК РФ, предполагающих возмещение убытков поставщику (исполнителю) в связи с выполнением государственного (муниципального) контракта, заключаемого в обязательном порядке. По мнению Л.В. Горбуновой, для того, чтобы подчеркнуть юридическое различие возмещения убытков поставщику при исполнении обязательств по государственному контракту от возмещения убытков как формы ответственности, необходимо использовать в данном случае иной термин, например, «компенсация убытков». Возмещение (компенсация) убытков, связанных с выполнением государственного контракта, может рассматриваться как форма «выравнивания» участников экономического оборота, вытекающая из ключевого принципа гражданского права – принципа равенства участников гражданских правоотношений, форма защиты имущественных интересов поставщика⁷⁸⁹.

В качестве формы имущественной ответственности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в контрактной системе, в случае

⁷⁸⁸ См.: Кузнецова О.А. Гражданско-правовая ответственность: необходимость смены методологической парадигмы // Проблемы взыскания убытков в российском правовом порядке: Сборник статей участников VI Ежегодной межд. научно-практич. конференции «Коршуновские чтения» / отв. ред. Ю.С. Харитонов. М.: МАЭП, 2016. С. 16, 17.

⁷⁸⁹ Горбунова Л.В. Некоторые правовые проблемы ответственности при поставке товаров для государственных нужд // Журнал российского права. 2003. № 12. С. 115-119.

неисполнения (ненадлежащего исполнения) обязательств рассматривается в том числе удержание заказчиком денежных средств, внесенных контрагентом – предпринимателем на указанный заказчиком счет, в качестве обеспечения исполнения обязательств по заключенному контракту. В этой связи учеными обращается внимание на вопросы, касающиеся возможности оплаты штрафов, пени путем удержания из обеспечения исполнения обязательств по контракту⁷⁹⁰.

На практике, в частности, возник вопрос о том, какая сумма из внесенных в качестве обеспечения обязательств денежных средств может быть удержана заказчиком. Согласно позиции арбитражного суда, заказчик не вправе удержать всю сумму обеспечения за просрочку исполнения обязательств, не смотря на то, что контрактом был предусмотрен переход к заказчику обеспечения контракта в полном объеме при неисполнении или ненадлежащем исполнении контрагентом заказчика своих обязательств.

При этом суд сослался на нормы ГК РФ об обеспечительном платеже, указав, что обеспечение исполнения контракта призвано минимизировать риск его неисполнения или ненадлежащего исполнения и упростить процедуру удовлетворения требований заказчика к контрагенту. Суд исходил из того, что размер суммы удерживаемого обеспечения напрямую связан с размером требований заказчика к контрагенту. В рассматриваемой ситуации заказчик был вправе удержать из суммы обеспечения лишь размер начисленной и неуплаченной неустойки.

Суд посчитал, что, начисляя неустойку за просрочку исполнения обязательств и удерживая обеспечение контракта в полном объеме, заказчик фактически применяет *две меры ответственности за одно нарушение, что недопустимо в соответствии с гражданским законодательством* (курсив мой. – В.Б.)⁷⁹¹.

⁷⁹⁰ Вайпан В.А. Состояние и тенденции развития контрактной системы // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. С. 8, 9.

⁷⁹¹ См.: Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 26 января 2018 г. по делу № А55-4570/2017. Данная судебная позиция соответствует позиции Верховного Суда РФ, закрепленной в п. 29 Обзора Верховного Суда РФ от 28 июня 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».

Говоря о гражданско-правовой ответственности предпринимателей в рамках контрактной системы, нельзя не упомянуть о роли принципов применения мер ответственности. Так, Ю.С. Харитонова отмечает, что все чаще в судебном толковании вслед за Концепцией развития гражданского законодательства речь идет о справедливости применения мер и способов ответственности, о добросовестности участников оборота, а также о соразмерности ответственности в случае нарушения обязательств⁷⁹².

Особую роль в рассматриваемых отношениях играет принцип равенства сторон, поскольку непосредственно касается сопоставимости мер ответственности сторон государственных и муниципальных контрактов⁷⁹³.

Высший Арбитражный Суд РФ отметил, что равные начала предполагают определенную сбалансированность мер ответственности, предусмотренных для сторон одного договора при неисполнении ими обязательств. Получение в рамках исполнения государственных контрактов денежных средств с поставщиков (исполнителей, подрядчиков) за счет завышения санкций не отнесено к целям принятия специального Закона и «может воспрепятствовать этим целям, дискредитировав саму идею размещения государственных и муниципальных заказов на торгах» (курсив мой. – В.Б.)⁷⁹⁴.

Законодательством о контрактной системе в сфере закупок предусмотрены санкции за отказ (уклонение) победителя торгов от заключения контракта. Так, в соответствии с ранее действовавшей нормой ч. 14 ст. 70 Закона о контрактной системе в случае уклонения победителя электронного аукциона от заключения

⁷⁹² Харитонова Ю.С. Новые институты договорной и корпоративной ответственности в российском праве: доктрина и практика // Проблемы взыскания убытков в российском правопорядке: Сборник статей участников VI Ежегодной межд. научно-практич. конференции «Коршуновские чтения» / отв. ред. Ю.С. Харитонова. М.: МАЭП, 2016. С. 53.

⁷⁹³ См.: Бакланова Е.Г. Гражданско-правовое регулирование государственного контракта на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в России: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М.: ИГиП РАН, 2015. С. 13; Кабанова И.Е. Указ. соч. С. 229.

⁷⁹⁴ Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 2013 г. № ВАС-12945/13; Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 декабря 2013 г. № 12945/13 // СПС «КонсультантПлюс».

контракта заказчик имел право в судебном порядке потребовать возмещения убытков, причиненных уклонением от заключения контракта в части, не покрытой суммой обеспечения заявки на участие в электронном аукционе (ч. 14 ст. 70 Закона о контрактной системе)⁷⁹⁵. Предусматривается также удержание обеспечения заявки в случае отказа (уклонения) победителя от заключения контракта.

Согласно ч. 2 ст. 104 Закона о контрактной информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов, включается в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП)⁷⁹⁶.

Следует отметить, что в специальном законодательстве имеет место широкое понимание категории «добросовестность» в сфере контрактной системы, не соответствующее в полной мере понятию и содержанию добросовестности как частноправового принципа. Д.А. Мусабирова сделала справедливый вывод о придании изначально оценочному термину закрытого характера, что приводит к отрицанию самой сущности рассматриваемого понятия с точки зрения добросовестности как общеправового принципа имущественных правоотношений⁷⁹⁷.

Согласно позиции Высшего Арбитражного Суда РФ, включение в реестр недобросовестных поставщиков является санкцией. При рассмотрении вопроса о признании участника уклонившимся от заключения контракта уполномоченный орган не должен ограничиваться лишь формальным установлением факта

⁷⁹⁵ См., например: решение Арбитражного суда Томской области от 7 сентября 2015 г. по делу № А67-1211/2015 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷⁹⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1078 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 28. Ст. 5508.

⁷⁹⁷ Мусабиров Д.А. Категория «недобросовестность» в законодательстве о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд // Финансовое право. 2014. № 5. С. 3-8.

нарушения и обязан всесторонне исследовать все обстоятельства дела, дав оценку существенности нарушения, степени вины участника, ущерб, нанесенному государственному заказчику.

Высший Арбитражный Суд РФ сослался на разъяснения Конституционного Суда РФ, согласно которым меры государственного принуждения должны применяться с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств. Также применяемые государственными органами санкции должны отвечать требованиям Конституции России, соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного толкования и применения⁷⁹⁸.

Высший Арбитражный Суд РФ также обратил особое внимание на то, что включение сведений в реестр недобросовестных поставщиков является *санкцией именно за недобросовестное поведение участника, выражающееся в намеренном и умышленном нарушении положений законодательства о закупках* (курсив мой. – В.Б.)⁷⁹⁹. Таким образом, недобросовестное поведение применительно к внесению информации в реестр недобросовестных поставщиков рассматривается как противоправное поведение.

С целью защиты частных интересов срок, в течение которого сведения о поставщике (подрядчике, исполнителе) находятся в реестре недобросовестных поставщиков, следует исчислять с даты, когда антимонопольный орган должен был отразить информацию в реестре недобросовестных поставщиков в соответствии с законодательством (а не с даты фактического внесения информации). При этом антимонопольный орган должен проводить проверку сведений, направленных

⁷⁹⁸ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности положений подпункта 7 пункта 1 статьи 7, пункта 1 статьи 77 и пункта 1 статьи 81 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в связи с запросами Арбитражного суда Воронежской области, Арбитражного суда Саратовской области и жалобой открытого акционерного общества «Разрез «Изыхский» // Вестник КС РФ. 2001. № 6.

⁷⁹⁹ См.: Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 сентября 2012 г. № ВАС-11617/12 по делу № А40-68744/11-120-541 // СПС «КонсультантПлюс».

заказчиком для внесения в реестр недобросовестных поставщиков в случаях уклонения участника от заключения контракта или отказа заказчика от исполнения контракта при существенном нарушении его условий контрагентом (без обращения в суд). Если контракт расторгнут судом в связи с существенным нарушением исполнителем его условий, антимонопольный орган не проводит проверку⁸⁰⁰.

Следует отметить противоречивость административной и судебной практики, связанной с внесением информации в реестр недобросовестных поставщиков. При этом в отдельных случаях нарушаются права участников закупок - предпринимателей.

Так, при явно выраженном отказе участника закупок, признанного победителем, от заключения контракта проблем не возникает. В то же время нередко факт не подписания контракта в установленный срок рассматривается как уклонение от заключения контракта. В частности, причиной внесения информации в реестр недобросовестных поставщиков из-за несвоевременного подписания контракта электронной подписью явились сбои технического характера, исключающие возможность выхода в сеть Интернет, с чем не согласился суд⁸⁰¹.

В научной литературе высказываются различные оценки института реестра недобросовестных поставщиков. Так, А.Е. Кирпичев включение в реестр недобросовестных поставщиков относит к неюридической санкции, которая влечет отказ от заключения договора с нарушителем в будущем⁸⁰². О.А. Беляева считает, что использование данного реестра является скорее мерой карательного характера, нежели инструментом защиты публичных интересов, поскольку не приводит к восстановлению нарушенных прав заказчика⁸⁰³. По мнению данного автора, использование реестра - способ фиксации отрицательной деловой репутации

⁸⁰⁰ См.: Обзор судебной практики Верховного Суда РФ № 3 (2016), утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 19 октября 2016 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁰¹ См., например: Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 октября 2014 г. № 18АП-10835/14 по делу № А07-11398/2014 // URL: <http://sudact.ru/arbitral>.

⁸⁰² См.: Кирпичев А.Е. Система санкций за нарушение договора.

⁸⁰³ См.: Беляева О.А. И снова о госзаказе ... // Юридическая газета. 2011. № 15. С. 16; Беляева О.А. Реестр недобросовестных поставщиков: Новые требования в 2014 году // Аукционный вестник. 2013 / URL: auctionvestnik.ru/node/171 (дата обращения 11.02.2014).

хозяйствующих субъектов⁸⁰⁴. М.В. Шмелева полагает, что реестр недобросовестных поставщиков служит мерой защиты гражданских прав субъектов контрактных правоотношений, сочетающей в себе как регулятивные, так и предупредительные функции и выражающейся в юридическом акте признания государством указанного участника, не выполнившим надлежащим образом свои обязательства⁸⁰⁵. По мнению В.В. Кваниной, по отношению к заказчику реестр недобросовестных поставщиков - охранительная мера, для поставщика – санкция, влекущая возникновение вреда и имущественных убытков. Данный автор считает, что включение информации о поставщиках в реестр недобросовестных поставщиков должно осуществляться только на основании решения суда при существенности нарушения контракта и доказанности их вины с целью искоренения дисбаланса публичных и частных интересов⁸⁰⁶.

В настоящее время вырабатывается судебная позиция в отношении реестра недобросовестных поставщиков. Верховный Суд Российской Федерации, в частности, отмечает, что такая мера ответственности, как включение в реестр недобросовестных поставщиков, в рассмотренном судом случае не отвечала целям реализации ведения реестра, поскольку совершенная и своевременно устраненная ошибка участника в предоставлении обеспечения носила незначительный характер и не свидетельствовала о цели уклониться от заключения контракта⁸⁰⁷. Таким образом, намечается тенденция ухода от сугубо формального подхода при применении данного института на практике.

⁸⁰⁴ *Беляева О.А.* Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. 2015. № 7. С. 34-44.

⁸⁰⁵ *Шмелева М.В.* Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: автореф. дис....канд. юрид. наук: 12.00.03. Саратов, 2013. С. 11, 12, 24.

⁸⁰⁶ *Кванина В.В.* Расторжение контракта по решению суда и односторонний отказ от исполнения контракта как основания включения поставщика в реестр недобросовестных поставщиков // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2017. № 1. С. 53-56.

⁸⁰⁷ См.: Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утвержден Президиумом Верховного Суда РФ 28 июня 2017 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

Рассматривая обращение, связанное с включением информации в реестр недобросовестных поставщиков, Конституционный Суд РФ оценил данный реестр как информационный ресурс в сфере размещения публичных заказов - источник общедоступной информации, позволяющий сформировать мнение о конкретной компании, оценить ее деловую репутацию, выполняющий регулятивные и предупредительные функции, осуществляемые уполномоченным органом посредством признания того или иного участника закупок не выполнившим надлежащим образом свои обязательства. Любое лицо может ознакомиться с информацией, содержащейся в данном реестре, в целях оценки своих потенциальных деловых партнеров.

Конституционный Суд РФ посчитал, что п. 2 ч. 3 ст. 104 Закона о контрактной системе в части, допускающей включение в реестр недобросовестных поставщиков информации об учредителях юридического лица (акционерного общества) - физических лицах, которые не являются его участниками (акционерами) к моменту заключения и исполнения этим юридическим лицом контракта в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, не соответствует статьям 17 (ч. 3), 19, 34, 46 (ч. 1 и ч. 2), 55 (ч. 3) Конституции РФ⁸⁰⁸. Причиной включения в рассматриваемый реестр сведений в том числе об учредителях юридического лица являлось стремление законодателя пресечь многочисленные случаи перерегистрации юридических лиц, информация о которых была внесена в данный реестр, с целью дальнейшего участия в закупках в рамках контрактной системы.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

⁸⁰⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2020 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в связи с жалобой гражданина В.В. Сониной» // СЗ РФ. 2020. № 20. Ст. 3220.

Особенности осуществления предпринимательской деятельности при заключении государственных либо муниципальных контрактов связаны с ограничениями свободы договора (отсутствие преддоговорной стадии, запрет на проведение переговоров, запрет на составление протоколов разногласий). В контрактной системе не реализуется в полной мере принцип сотрудничества сторон (в частности, электронный аукцион как способ отбора предпринимателей не способствует реализации данного принципа).

Имеют место случаи навязывания предпринимателям заведомо невыгодных договорных условий, злоупотребления правом со стороны государственных и муниципальных заказчиков.

Ограничения принципа свободы договора в контрактной системе могут иметь как негативный характер (запрет на заключение контрактов), так и позитивный характер (обязательность заключения контрактов, обязательные условия контрактов). Принцип обеспечения конкуренции не должен превалировать над принципом свободы договора. При этом должны учитываться законные интересы предпринимателей.

Исполнение контрактных обязательств носит комплексный характер (сочетание и взаимодействие отношений частноправового и публично-правового характера, частноправовых и публично-правовых интересов, частноправовых и публично-правовых средств).

В Законе о контрактной системе предусмотрены нормы об обязательности приемки и независимой экспертизы. В то же время независимая экспертиза пока что не нашла должного применения на практике.

Законом предусмотрены два способа обеспечения исполнения обязательств – независимая гарантия и внесение денежных средств на указанный заказчиком счет. Размер обеспечения может составлять до 30 % от начальной (максимальной) цены контракта, что затрагивает интересы добросовестной части предпринимателей.

Существует проблема неисполнения (ненадлежащего) исполнения обязательств контрагентами предпринимателей - публично-правовыми образованиями, несмотря на императивные нормы Закона о контрактной системе,

касающиеся сроков оплаты поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг).

Законом о контрактной системе установлены специальные основания, случаи, пределы изменения, расторжения государственных и муниципальных контрактов по соглашению сторон, решению суда и в одностороннем порядке. По общему правилу предусмотрен запрет на изменение существенных условий государственных и муниципальных контрактов.

Усиление государственного регулирования отношений, касающихся заключения, изменения и расторжения государственных и муниципальных контрактов, исполнения договорных обязательств, связанное с обеспечением публичных интересов, должно быть обоснованным.

Особое значение для контрактной системы имеют принципы надлежащего и реального исполнения обязательств, поскольку от их реализации непосредственно зависит достижение цели данной системы – обеспечение государственных и муниципальных нужд, а также принцип сотрудничества, предполагающий взаимный учет интересов публично-правовых образований и предпринимателей.

На фоне общих подходов, касающихся порядка заключения контрактов и исполнения договорных обязательств в контрактной системе, имеют место особенности заключения контрактов и исполнения обязательств по ним в отдельных сферах (секторах) экономики, в частности, в сферах государственного оборонного заказа (оборонно-промышленного комплекса), капитального строительства, производства и реализации лекарственных средств. Общими признаками перечисленных сфер (секторов) экономики, в частности, являются: нацеленность на производство (создание) материальных благ, что непосредственно связано с решением задачи развития промышленного производства; связь с созданием товаров, выполнением работ инновационного характера, что также закреплено в программных документах; изначально предусмотренные в специальном законодательстве меры по государственной поддержке лиц, осуществляющих производство товаров (выполняющих работы).

К субъектам предпринимательской деятельности – участникам контрактной системы могут применяться различного рода санкции публично-правового и частноправового характера: санкции общего характера, касающиеся любых лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, а также специальные санкции по отношению к предпринимателям, применяемые только в контрактной системе в сфере закупок. Для контрактной системы характерна повышенная ответственность лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

В контрактной системе применяется реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). При внесении информации в реестр недобросовестных поставщиков в случае наличия признаков уклонения предпринимателя от заключения контракта необходимо более объективно оценивать причины незаключения контракта в установленный срок.

Негативные меры стимулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе должны сочетаться с мерами стимулирования позитивного характера.

Глава VI. Защита прав предпринимателей в контрактной системе в сфере закупок

§ 1. Понятие, формы и способы защиты прав предпринимателей в контрактной системе в сфере закупок

Согласно ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Подлежит защите право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, предусмотренное ст. 34 Конституции РФ.

С позиции общей теории права, по мнению Н.В. Витрука, суть защиты права заключается «в устранении препятствий, в реализации правового статуса, в восстановлении нарушенных прав и обязанностей, а также в наказании виновных правонарушителей в надлежащих случаях»⁸⁰⁹. В результате появления препятствий в осуществлении права у управомоченного лица возникает новое и относительно самостоятельное субъективное право - право на защиту, которому корреспондирует новая обязанность государства по обеспечению реализации всех легитимных способов защиты и мер юридической ответственности⁸¹⁰.

На важность обеспечения защиты прав лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, обращается внимание в научной литературе. Так, В.К. Андреев обращает внимание на необходимость разработки законодательства о предпринимательской деятельности и защите прав хозяйствующих субъектов⁸¹¹. Е.П. Губин, говоря о реализации важнейшей задачи государства, заключающейся в обеспечении свободы предпринимательской

⁸⁰⁹ См.: *Витрук Н.В.* Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА: ИНФРА-М, 2008. С. 217.

⁸¹⁰ Проблемы защиты субъективных гражданских прав: сб. науч. тр. / под ред. доц. В. В. Бутнева; Яросл. гос. ун-т. Ярославль: ЯрГУ, 2009. Вып. 10. С. 6.

Об основаниях защиты частных прав см. также, например: *Амосов С.М.* Основания защиты гражданско-правовых отношений // материалы VI ежегодной международной научно-практической конференции в рамках Байкальского юридического форума «Защита частных прав: проблемы теории и практики». Иркутск, Байкальский государственный университет, 2017. С. 203-206.

⁸¹¹ См.: *Андреев В.К.* Гражданское право не должно быть только частным // Российское правосудие. 2011. № 2. С. 32, 41.

деятельности и поддержании эффективного развития бизнеса, отмечает потребность в создании для него благоприятных условий и защиты. Это предполагает защиту интересов общества и каждого гражданина в отдельности от недобросовестных предпринимателей, а также защиту предпринимателей от необоснованного нарушения их прав⁸¹². Данному аспекту уделяет внимание также А.Я. Курбатов⁸¹³.

Учеными особо отмечается необходимость защиты прав субъектов малого и среднего предпринимательства. Интенсивное развитие малого и среднего бизнеса в передовых экономиках, помимо прочего, объясняется выраженной заинтересованностью национальных правительств в поддержке этого сектора экономики, проявляющейся в первую очередь в предоставлении высоких гарантий сохранения частной собственности и постоянном совершенствовании государственно-правового и общественно-правового механизмов защиты прав субъектов предпринимательской деятельности⁸¹⁴.

Под защитой прав хозяйствующих субъектов в научной литературе ранее было предложено понимать организационно-управленческую деятельность компетентных государственных органов и общественных организаций, а в случаях, предусмотренных законом, уполномоченных лиц, направленную на охрану интересов хозяйствующих субъектов путем применения мер государственно-правового воздействия (санкций) к правонарушителям⁸¹⁵. В качестве основания для защиты прав рассматривается правонарушение либо ущемление охраняемого законом интереса⁸¹⁶.

⁸¹² Губин Е.П. Государство и бизнес в условиях правовых реформ // URL: <http://отрасли-права.рф/article/328> (дата обращения 20.12.2015); Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М., 2006. С. 120.

⁸¹³ Курбатов А.Я. Обеспечение сочетания частноправового и публично-правового регулирования - основная задача предпринимательского права на современном этапе // Государство и право на рубеже веков. М., 2001. С. 273, 274.

⁸¹⁴ Блудов А.М. Зарубежный опыт регулирования предпринимательской деятельности: вопросы адаптации // Социально-экономические явления и процесс. 2011. № 3-4. С. 31-35.

⁸¹⁵ См.: Абова Т.Е. Охрана хозяйственных прав предприятий. М.: Юрид. лит., 1975. С. 90-95.

⁸¹⁶ Белых В.С. Формы и способы защиты прав хозяйственных организаций: Учеб. пособие. Свердловск: СЮИ, 1985. С. 5.

Осуществление права на защиту имеет свои пределы. Реализация защиты прав юрисдикционными органами требует четкой регламентации для недопущения злоупотреблений, соблюдения законных интересов всех сторон, участвующих в деле⁸¹⁷.

В.П. Грибанов отмечал, что «реальность и гарантированность субъективных гражданских прав... нельзя понимать односторонне, только как обеспечение прав управомоченной стороны гражданского правоотношения. Осуществление всякого субъективного права, а тем более его осуществление путем применения к обязанной стороне мер государственно-принудительного характера, всегда затрагивает не только интересы самого управомоченного лица, но и интересы государства и общества в целом, интересы обязанной стороны, а в ряде случаев также и интересы третьих лиц»⁸¹⁸. В этой связи справедливо утверждение о том, что установление пределов реализации права на защиту законодательно установленными способами направлено не на ограничение возможностей защиты субъективных прав, а на поддержание стабильности гражданско-правовых отношений.

Сказанное имеет особое значение для рассматриваемых отношений, поскольку защита прав предпринимателей как участников закупок в контрактной системе непосредственно затрагивает не только интересы самих предпринимателей, но и интересы их контрагентов – публично-правовых образований, а также интересы общества в целом, а в конечном результате и интересы отдельного гражданина – получателя тех или иных благ.

На фоне общей актуальности рассматриваемого вопроса научный и практический интерес представляет анализ особенностей правового обеспечения защиты прав лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в контрактной системе в сфере закупок.

⁸¹⁷ См.: Абакумова Е.Б. Государственно-правовая защита прав предпринимателей в публичных правоотношениях // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 4. С. 828-841.

⁸¹⁸ Грибанов В.П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав // Осуществление и защита гражданских прав. Изд. 2-е, стереотип. М.: Статут, 2001. С. 104, 105.

Применительно к рассматриваемой сфере следует говорить, в частности, о защите прав и законных интересов предпринимателей от произвола государственных и муниципальных заказчиков (должностных лиц заказчиков), что может быть связано, в том числе со случаями злоупотребления правом со стороны последних. Кроме того, необходимо обеспечить защиту добросовестной части предпринимательского сообщества от недобросовестных предпринимателей – участников закупок. Последнее касается, например, случаев необоснованного занижения цен (демпинга), что может способствовать победе недобросовестных участников и создает неравные условия для добросовестных предпринимателей.

Особое значение защиты прав предпринимателей в контрактной системе обусловлено рядом факторов: во-первых, тем, что контрагентами предпринимателей по государственным и муниципальным контрактам выступают особые субъекты – публично-правовые образования; во-вторых, особой важностью предпринимательских отношений в контрактной системе, поскольку от предпринимателей непосредственно зависит качественное, своевременное обеспечение государственных и муниципальных нужд. В этих условиях требуется усиленное государственное регулирование, связанное с обеспечением защиты прав и законных интересов предпринимателей в контрактной системе.

С учетом сказанного под защитой прав предпринимателей в контрактной системе можно понимать комплекс мер, реализуемых государством и обществом, направленных на регулирование отношений, возникающих между предпринимателем – участником контрактной системы в сфере закупок, являющимся поставщиком (подрядчиком, исполнителем и др.) и публично-правовым образованием, выступающим в лице государственного либо муниципального заказчика в качестве контрагента предпринимателя, и включающих в себя: установление дополнительных прав предпринимателей; формы возможных нарушений прав и механизм их защиты; ответственность за нарушение прав предпринимателей – участников контрактной системы.

Так, например, говоря о дополнительных правах предпринимателей в рамках контрактной системы, можно отметить ранее упоминавшиеся нормы Закона о

контрактной системе, касающиеся сроков оплаты поставленных предпринимателями товаров (выполненных работ, оказанных услуг и т.д.). Изначально согласно ч. 13.1 ст. 34 Закона о контрактной системе по общему правилу срок оплаты заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги либо отдельных этапов исполнения контракта не должен превышать 30 дней с даты подписания заказчиком документа о приемке. В соответствии с ч. 8 ст. 30 указанного Закона в случае, если в извещении об осуществлении закупки установлены ограничения по составу участников закупок, в контракт, заключаемый с субъектом малого предпринимательства или социально ориентированной некоммерческой организацией, включается обязательное условие об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта не более чем в течение 15 рабочих дней с даты подписания заказчиком документа о приемке⁸¹⁹. Следует обратить внимание на то, что данные сроки были уменьшены. Согласно изменениям, внесенным в Закон о контрактной системе ФЗ от 02.07.2021 № 360-ФЗ в 2022 году срок оплаты – не более 15 рабочих дней (для СМП и СО НКО – не более 10 рабочих дней. С 1 января 2023 года – не более 10 (7) рабочих дней соответственно. В сфере государственного оборонного заказа в целях обеспечения обороноспособности и безопасности государства Правительством России может быть установлен иной срок оплаты по государственным контрактам.

Принятие данных норм закона было обусловлено многочисленными случаями нарушений со стороны государственных и муниципальных заказчиков сроков оплаты по исполненным предпринимателями обязательствам.

⁸¹⁹ Верховный Суд РФ обратил внимание на необходимость соблюдения требований, изложенных в ч. 3 ст. 30 и в ч. 1 ст. 34 Закона о контрактной системе, касающихся того, что извещение о проведении электронного аукциона, аукционная документация, условия муниципального контракта должны содержать положения о заключении контракта с субъектами малого предпринимательства, должны быть установлены ограничения в отношении участников закупок, которыми могут быть только субъекты малого предпринимательства. См.: определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25.04.2017 по делу № 302-ЭС16-16957, А33-376/2016 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-25042017-po-delu-n-302-es16-16957-a33-3762016/> (дата обращения 12.10.2019).

Дополнительная правовая защищенность предпринимателей в контрактной системе обеспечивается также повышенной ответственностью их контрагентов – публично-правовых образований в лице государственных либо муниципальных заказчиков (должностных лиц).

Так, например, меры юридической ответственности публично-правового характера предусмотрены Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). Согласно ч. 1 ст. 7.32.5 КоАП РФ за нарушение должностным лицом заказчика срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом, предусмотрено наложение административного штрафа в размере от 30 тыс. до 50 тыс. рублей. За совершение указанного правонарушения должностным лицом, ранее подвергнутым административному наказанию за аналогичное административное правонарушение, предусмотрена такая мера административной ответственности как дисквалификация на срок от 1 года до 2 лет.

Ст. 200.4 Уголовного кодекса РФ «Злоупотребления в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд» предусмотрена уголовная ответственность для работников контрактной службы, контрактных управляющих, членов комиссии по осуществлению закупок, лиц, осуществляющих приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, и иных уполномоченных лиц, представляющих 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.

Следует отметить, что на международном уровне и в отдельных зарубежных государствах накоплен значительный опыт, связанный с защитой прав участников публичных закупок.

Сформированы международные системы судебной и досудебной защиты в области публичных (общественных) закупок. При этом практикуется, в том числе выработка обязательных рекомендаций в отношении национальных систем законодательства в части институтов защиты прав участников закупок. В частности, применяется такая форма защиты, как создание наднациональных органов (наднациональной инфраструктуры) по защите прав хозяйствующих субъектов в сфере публичных закупок. Так, в рамках Европейского союза (далее также – ЕС) действуют специальные директивы по разрешению разногласий. В защите прав хозяйствующих субъектов в рассматриваемой сфере участвуют Европейская комиссия и Европейский суд. В директивах установлено, что в случаях, когда «явно и несомненно нарушены» положения Сообщества в области прокьюрмента, Комиссия может известить об этом государство-член и организатора конкурса и получить либо подтверждение, что нарушение было устранено, либо объяснение причин, почему нарушение не подлежит устранению. В случае отсутствия удовлетворительного ответа Комиссия вправе возбудить дело против государства-члена.

В Соглашении ВТО о государственных закупках также предусматривается, что государства, вступающие в ВТО, обязаны ввести в действие законы, которые гарантируют участникам, не выигравшим конкурс, соответствующие средства защиты.

Вопросам защиты прав участников закупок уделено особое внимание в Типовом законе ЮНСИТРАЛ 1994 г. о закупках товаров (работ) и услуг. В обновленном Типовом законе ЮНСИТРАЛ 2011 г. о публичных закупках учтены положения Соглашения ВТО о государственных закупках, директив Европейского союза (о закупках и средствах правовой защиты), Конвенции ООН против коррупции, актов Всемирного банка и аналогичных документов других международных финансовых организаций. В части разрешения разногласий сторон данным Типовым законом предусмотрено право поставщика (подрядчика) на обжалование закупочных процедур в закупающей организации, а также в административном или судебном порядке. Так, в соответствии со ст. 66 указанного

международного акта поставщик или подрядчик может ходатайствовать перед закупающей организацией о пересмотре решений или действий закупающей организации в рамках процедур закупок.

Также заслуживает внимания зарубежный опыт в части защиты прав участников закупок. Так, например, в Австралии применяются следующие формы (способы) защиты:

1) обращение в закупочное агентство;

2) обращение к Уполномоченному по рассмотрению жалоб, который вправе рекомендовать следующие средства защиты прав: а) извинение; б) повторное рассмотрение или изменение решения; в) изменение правил и процедур данного агентства; г) компенсация убытков, причиненных в результате решения или действия агентства; д) внесение изменения в закон о закупках;

3) обращение Уполномоченного к Премьер-министру, а затем в Парламент;

4) обращение поставщика в Службу по консультированию и рассмотрению жалоб в сфере закупок Министерства финансов⁸²⁰.

Таким образом, на международном уровне и в зарубежной практике публичных закупок права предпринимателей защищаются как в судебном, так и во внесудебном (претензионном и административном) порядке.

Под формой защиты прав (в том числе лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность) в юридической литературе понимается комплекс внутренне согласованных организационных мероприятий по защите субъективных прав и охраняемых законом интересов⁸²¹. Формы защиты делятся на судебные (суд общей юрисдикции, арбитражный суд, третейский суд) и специальные (реализуемые административными органами).

⁸²⁰ Подробнее о международном и зарубежном опыте публичных закупок см.: Международный прокьюремент. М.: Международный учебный центр МОТ, 2002. 457 с.

⁸²¹ См.: Бутнев В.В. К понятию механизма защиты субъективных прав // Субъективное право: Проблемы осуществления и защиты. Владивосток: изд-во Дальневост. ун-та, 1989 С. 10; Гражданское право. Т. I. Учебник. Изд. шестое, пераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: ТК «Велби», 2002. С. 337, 338.

Также выделяют юрисдикционные и неюрисдикционные формы защиты. Юрисдикционная форма защиты связывается с деятельностью уполномоченных государством органов по защите нарушенных или оспариваемых субъективных прав. Защита права предполагает обращение в суд, вышестоящую инстанцию и иные органы, которые уполномочены принять необходимые меры для восстановления нарушенного права и пресечения правонарушения.

Неюрисдикционная форма защиты предполагает действия по защите прав, которые совершаются самостоятельно без обращения за помощью к государственным или иным компетентным органам. В ГК РФ указанные действия объединены в понятие «самозащита гражданских прав» и рассматриваются в качестве одного из способов защиты гражданских прав (ст. 12)⁸²². К этой форме относятся в том числе меры оперативного воздействия, например, отказ совершить определенные действия в интересах неисправного контрагента (например, отказ от передачи вещи).

Сказанное имеет непосредственное отношение к защите прав предпринимателей в рамках контрактной системы в сфере закупок.

Так, особая роль в защите прав предпринимателей – участников контрактной системы принадлежит государственным органам и должностным лицам, к которым относятся государственные суды (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, арбитражные суды и суды общей юрисдикции); прокуратура; государственные органы, уполномоченные на осуществление контроля в контрактной системе (на федеральном уровне - ФАС России); уполномоченные по защите прав предпринимателей на федеральном и региональном уровнях.

Выбор варианта защиты права по общему правилу принадлежит самому управомоченному лицу. От выбора правозащитного органа зависят применяемые

⁸²² В литературе по гражданскому праву в этой связи обращается внимание на смешение понятий способа и формы защиты гражданских прав. С позиции теории самозащита рассматривается как форма защиты гражданских прав. См.: Гражданское право. Т. I. Учебник. Изд. шестое, пераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: ТК «Велби», 2002. С. 339.

способы защиты права: применяемые только судом либо применяемые в административном порядке.

Судебный порядок рассматривается в качестве общего порядка защиты. К средствам судебной защиты относятся иск, заявление, жалоба. Согласно ч. 1 ст. 46 Конституции РФ каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. В соответствии с ч. 4 ст. 125 Конституции РФ Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов в порядке, установленном федеральным законом, проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Данные конституционные положения непосредственно касаются как индивидуальных предпринимателей, так и юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность.

Конституционный Суд РФ ранее обратил внимание на то, что граждане и созданные ими объединения вправе обратиться с конституционной жалобой на нарушение прав самого объединения в тех случаях, когда его деятельность связана с реализацией конституционных прав участвующих в нем граждан. Поэтому объединения граждан в форме юридического лица, созданного для совместной реализации конституционного права на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской деятельности, могут выступать в качестве субъектов названных процессуальных прав⁸²³.

В целом практика Конституционного суда РФ затрагивает самые различные аспекты конституционного права на свободное занятие предпринимательской деятельностью: от общих принципов свободы экономической деятельности до конкретных решений, составляющих содержание конституционного права на занятие предпринимательской деятельностью, а также таких тесно связанных с

⁸²³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах // СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

данным правом основных прав и свобод, как право собственности и свобода договора⁸²⁴.

Предприниматели – участники закупок в рамках контрактной системы могут также обращаться за защитой нарушенных прав в арбитражные суды. Кроме того п. 6 ч. 3 ст. 102 Закона о контрактной системе предусмотрено, что объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц.

Административный порядок защиты прав рассматривается как специальный порядок защиты прав и носит универсальный характер, поскольку может применяться как в сфере публично-правовых отношений, так и в области частного права. Согласно ст. 33 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Защита прав в административном порядке регламентируется Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»⁸²⁵. Административные формы защиты прав предпринимателей реализуются уполномоченными органами и должностными лицами в соответствии с их компетенцией.

Административный порядок защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов предусмотрен гражданским законодательством. В соответствии с п. 2 ст. 11 ГК РФ защита гражданских прав в административном порядке осуществляется лишь в случаях, предусмотренных законом. Принятое в административном порядке решение может быть оспорено в суде. Таким образом, административный порядок защиты прав в частном праве может применяться в виде исключения из общего правила - только в прямо указанных в законе случаях.

⁸²⁴ См.: Абакумова Е.Б. Государственно-правовая защита прав предпринимателей в публичных правоотношениях // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 4. С. 828-841.

⁸²⁵ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

Средством защиты гражданских прав, осуществляемой в административном порядке, является жалоба, которая подается в соответствующий орган лицом, права либо законные интересы пострадали.

Особая роль административному порядку защиты прав предпринимателей отводится в контрактной системе в сфере закупок. Законом о контрактной системе предусмотрен специальный административный порядок защиты прав предпринимателей – участников закупок путем обращения в органы, уполномоченные на осуществление контроля в контрактной системе (гл. 6 Закона о контрактной системе).

Смешанный (административно-судебный) порядок рассмотрения жалоб предполагает, что прежде, чем предъявить иск в суд, заявитель должен обратиться с жалобой в государственный орган, уполномоченный на рассмотрение жалоб в административном порядке. Согласно Закону о контрактной системе, административный порядок рассмотрения жалоб не является обязательным, однако на практике востребован не в меньшей мере, чем обращение предпринимателей – участников закупок в суд.

Существенную роль в реализации административного порядка защиты прав предпринимателей в рамках контрактной системы играют также прокуратура и уполномоченные по защите прав предпринимателей.

Защита гражданских прав и охраняемых законом интересов обеспечивается применением предусмотренных законом способов защиты. Под способами защиты гражданских прав (в том числе прав предпринимателей) понимаются закрепленные законом материально-правовые и процессуальные меры принудительного характера, посредством которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) прав и осуществляется воздействие на правонарушителя⁸²⁶.

⁸²⁶ См., например: Гражданское право. Т. I. Учебник. Изд. шестое, пераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: ТК «Велби», 2002. С. 339, 340; Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 937-943 (автор главы – И.С. Шиткина).

Особое значение для рассматриваемых отношений призваны играть нормы статей 12-16 ГК РФ, касающиеся способов защиты гражданских прав (в том числе прав лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность). Исходя из содержания ст. 12 ГК РФ наибольшее практическое значение для рассматриваемой сферы могут иметь прежде всего такие способы защиты прав как восстановление положения, существовавшего до нарушения права, и пресечение действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения; признание оспоримой сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, применение последствий недействительности ничтожной сделки⁸²⁷; признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащита права; присуждение к исполнению обязанности в натуре; возмещение убытков; взыскание неустойки; компенсация морального вреда (для индивидуальных предпринимателей); прекращение или изменение правоотношения; неприменение судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону.

Перечень частноправовых способов защиты, содержащийся в ст. 12 ГК РФ, не является закрытым, поскольку, согласно данной статье, допускаются и иные способы правовой защиты, предусмотренные законом. Учеными обращается внимание на то, что формулировка ст. 12 ГК РФ расходится с нормой п. 2 ст. 45 Конституции РФ, согласно которой каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, которые не запрещены законом.

В ст. 12 ГК РФ идет речь о юрисдикционной и неюрисдикционной формах защиты гражданских прав. Среди способов защиты, реализуемых при участии юрисдикционных органов, статья 12 ГК РФ закрепляет признание недействительным акта государственного органа и органа местного самоуправления, а также неприменение судом акта государственного органа и органа местного самоуправления, противоречащего закону. Конституционный Суд

⁸²⁷ Последние рассматриваются как частные случаи реализации «восстановления положения...», т.к. совпадают по правовой сущности. См.: Гражданское право. Т. I. Учебник. Изд. шестое, пераб. и доп. / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М.: ТК «Велби», 2002. С. 343.

РФ отметил, что право граждан оспорить в суде нормативный акт органа публичной власти выступает дополнительной возможностью защиты прав и свобод с использованием судебного механизма и не может ограничивать принцип применения правовых положений, имеющих наибольшую юридическую силу⁸²⁸. Данная позиция Конституционного Суда РФ соответствует позиции Пленума Верховного Суда РФ: «согласно абзацу 13 статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации при рассмотрении споров, связанных с защитой гражданских прав, суд не применяет противоречащий закону акт государственного органа или органа местного самоуправления независимо от признания этого акта недействительным»⁸²⁹.

В юридической литературе в зависимости от содержания юридических действий различают также материально-правовые и процессуальные способы защиты прав.

Под материально-правовыми способами защиты прав подразумеваются способы действий по защите прав в соответствии с охранительными нормами материального права. По целям материально-правовые способы подразделяются на:

Пресекательные способы – способы, связанные с принудительным прекращением противоправных действий, причиняющих убытки (вред) или иные негативные последствия, а также создающих угрозу таких последствий (например, по признанию недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления).

Восстановительные способы - способы, направленные на признание за субъектом определенных прав, а также на восстановление положения, имевшего место до нарушения права (например, действия по признанию оспоримой сделки

⁸²⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 6 декабря 2017 г. № 37-П «По делу о проверке конституционности абзаца тринадцатого статьи 12 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 2 статьи 13 и пункта 1.1 части 1 статьи 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В. Г. Жукова» // Рос. газета. 2017. 14 дек.

⁸²⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Рос. газета. 2015. 30 июня.

недействительной и применению последствий ее недействительности, присуждению к исполнению обязанности в натуре, возмещению убытков и др.).

Штрафные способы – способы, направленные на применение против нарушителя нормативно установленных санкций (мер ответственности) за противоправное поведение.

Процессуальные способы защиты прав представляют собой реализацию законодательно установленной компетенции юрисдикционных органов в виде издания актов, имеющих своей целью установление, признание или подтверждение прав и юридически значимых фактов, а также восстановление нарушенных законных интересов субъектов предпринимательской деятельности. Различаются в зависимости от целей, характера процессуальной деятельности, разновидности властных актов и форм юрисдикционных органов.

Например, по целям процессуальные способы защиты прав дифференцируются на действия по признанию прав, принуждению к совершению каких-либо действий и преобразованию правоотношений. Так, согласно п. 1 ст. 527 ГК РФ для государственного или муниципального заказчика по общему правилу является обязательным заключение государственного или муниципального контракта по результатам размещения заказа. В противном случае победитель торгов может обратиться в суд с иском о понуждении к заключению договора.

Представляет интерес досудебный (претензионный) порядок защиты прав предпринимателей. Как уже отмечалось, в зарубежной практике предприниматель – участник публичных закупок с целью защиты своих прав может обратиться непосредственно в закупающую государственную организацию (в отечественной контрактной системе в качестве закупающей организации следует рассматривать государственного либо муниципального заказчика). Возможность обращения предпринимателя с претензией предусмотрена и международными актами. Так, в Типовом законе ЮНСИТРАЛ (1994 г.) «О закупках товаров (работ) и услуг» претензионному порядку обжалования – в закупающей организации (или утверждающем органе) посвящен § 53 гл. VI данного акта. Здесь предусмотрено,

что в случае, если «договор о закупках еще не вступил в силу, жалоба в первую очередь представляется в письменном виде руководителю закупочной организации. (Однако, если жалоба основана на действии или решении закупочной организации или использованной ею процедуре и это действие, решение или процедура были утверждены каким-либо органом согласно настоящему Закону, жалоба представляется руководителю органа, утвердившего такое действие, решение или процедуру)»).

Претензионный порядок предусмотрен и в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г. Согласно ст. 66 данного акта «поставщик или подрядчик может ходатайствовать перед закупочной организацией о пересмотре решений или действий закупочной организации в рамках процедур закупок».

В научной литературе отмечается целесообразность применения в отечественной контрактной системе претензионного порядка урегулирования споров, что помимо прочего должно позволить в некоторой степени разгрузить судебные инстанции⁸³⁰. В то же время в России досудебный (претензионный) порядок разрешения споров в контрактной системе не нашел применения. Главной причиной такого положения является то, что претензионный порядок не предусмотрен законодательством о контрактной системе. Необходимо учитывать, что согласно ч. 5 ст. 4 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ (с изм.)⁸³¹ (далее – АПК РФ) по общему правилу споры, возникающие из гражданских правоотношений, передаются на разрешение арбитражного суда после соблюдения досудебного порядка урегулирования спора только в том случае, если такой порядок установлен федеральным законом или договором. Экономические споры, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, могут быть переданы на разрешение арбитражного суда после соблюдения досудебного порядка

⁸³⁰ Юрин А.Ю. Об особенностях применения претензионного порядка урегулирования споров в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Международного института рынка. 2016. № 1. С. 146.

⁸³¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

урегулирования спора в случае, если такой порядок установлен федеральным законом.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что пока в российском обществе не достигнут должный уровень доверия между предпринимательским сообществом и государством, что в полной мере касается и взаимоотношений предпринимателей с государственными и муниципальными органами и организациями, выполняющими функции государственных либо муниципальных заказчиков.

Следует отметить неустойчивость позиции в отношении возможности защиты прав предпринимателей – участников контрактной системы в третейских судах. На первоначальном этапе развития отношений в сфере государственных закупок и их правового регулирования в России возможность для обращения предпринимателей для защиты прав в третейские суды не исключалась, и даже существовали подобные специализированные суды на уровне субъекта Российской Федерации. В дальнейшем подход к решению вопроса о возможности рассмотрения споров в рассматриваемой сфере в третейском суде изменился.

Согласно судебной позиции, сформулированной Президиумом Высшего Арбитражного Суда РФ, споры, возникающие из рассматриваемых контрактов, являются неарбитрабельными, а третейские соглашения о передаче подобных споров в третейские суды - недействительными. Рассмотрение таких споров третейскими судами нарушает основополагающие принципы российского права (противодействие коррупции, обеспечение конкуренции)⁸³².

В научной литературе по поводу данной судебной позиции было высказано мнение о том, что она не является безупречной⁸³³. Так, по мнению О.А. Беляевой и

⁸³² Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 11535/13 о пересмотре в порядке надзора определения Арбитражного суда города Москвы от 01.02.2013 по делу № А40-148581/12, А40-160147/12 и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 07.05.2013 по тому же делу.

⁸³³ См.: *Брайг Б., Мутай И.М.* Res publica и res mercatoria в проформах ФИДИК и ГК РФ // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2016. № 1. С. 122, 123; *Гапанович А.В.* Арбитрабельность споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов // Арбитражный и гражданский процесс. 2016. № 6. С. 57; *Беляева О.А., Габов А.В.*

А.В. Габов, отношения сторон в рамках государственного либо муниципального контракта являются строго гражданско-правовыми. Это нельзя опровергнуть ни публичным интересом, ни наличием огромного числа норм, сводящих на нет возможности согласования сторонами контрактных условий⁸³⁴.

В АПК РФ и ГПК РФ содержатся положения, касающиеся запрета на передачу для рассмотрения третейским судом подведомственных данным судам споров, возникающих из отношений, регулируемых законодательством о контрактной системе в сфере закупок. Данный запрет будет действовать, пока не вступит в силу федеральный закон, устанавливающий порядок определения постоянно действующего арбитражного учреждения, которое вправе администрировать споры, возникающие из данных отношений⁸³⁵. В этой связи Президиум Верховного Суда РФ также обратил внимание на то, что соглашение о рассмотрении споров, возникающих из государственных (муниципальных) контрактов, в третейском суде не подлежит применению до момента определения в соответствии с федеральным законом постоянно действующего арбитражного учреждения, которое вправе будет рассматривать такие споры. В конкретной ситуации «поскольку отсутствовали доказательства того, что третейский суд при консалтинговой группе является таким арбитражным учреждением, арбитражный суд округа признал третейскую оговорку не подлежащей применению и отказал в выдаче исполнительного листа на принудительное исполнение решения указанного третейского суда»⁸³⁶.

Арбитрабельность споров, возникающих в сфере закупок // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 46-55; *Беляева О.А.* Корпоративные закупки: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ИД «Юриспруденция», 2018. С. 131-150 (авторы – *О.А. Беляева, А.В. Габов*).

⁸³⁴ *Беляева О.А., Габов А.В.* Арбитрабельность споров, возникающих в сфере закупок // Журнал российского права. 2017. № 5. С. 46-55.

⁸³⁵ См.: ч. 8 ст. 13 Федерального закона от 29 декабря 2015 г. № 409-ФЗ (с изм.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 3 части 1 статьи 6 Федерального закона «О саморегулируемых организациях» в связи с принятием Федерального закона «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I). Ст. 29.

⁸³⁶ См.: п. 13 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

Таким образом, альтернативный порядок разрешения экономических споров, связанный с обращением в третейский суд, в настоящее время не может быть использован в контрактной системе.

Не нашли места в рассматриваемой сфере и такие альтернативные процедуры разрешения экономических споров (защиты прав предпринимателей) как переговоры, посредничество (медиация). Пока что контрактная система ориентирована на юрисдикционную форму защиты прав предпринимателей с участием государственных судов, государственных и муниципальных органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок, а также органов прокуратуры и уполномоченных по защите прав предпринимателей.

§ 2. Защита прав предпринимателей – участников контрактной системы в арбитражном суде

Существенную роль в защите прав участников закупок - предпринимателей играют арбитражные суды, в которых, в частности, рассматриваются дела о признании оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки (ст. 12 ГК РФ). Часть судебных исков подается участниками закупок по ст. 449 ГК РФ, касающейся признания торгов и заключенных по их результатам договоров недействительными.

В теории права отмечается, что санкции могут иметь форму мер ответственности, мер предупредительного воздействия, мер защиты и иные формы⁸³⁷. Признание сделки недействительной и применение последствий ее недействительности выступает в качестве одного из способов защиты гражданских прав (ст. 12 ГК РФ). Одновременно признание сделки недействительной

муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда РФ 28 июня 2017 г. // СПС «КонсультантПлюс».

⁸³⁷ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Часть II. Теория права. Т. I. М.: Юрист, 1996. С. 148, 149.

рассматривается как гражданско-правовая санкция (п. 5.2.1 Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации⁸³⁸).

Ранее в условиях действия Закона о размещении заказов Конституционный Суд России отметил, что положение п. 1 ст. 449 ГК РФ о том, что торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица, по существу воспроизведенное применительно к процедуре размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в ч. 5 ст. 10 Закона о размещении заказов, направлено - в системной связи с п. 2 ст. 449 ГК РФ, предусматривающим, что такое признание влечет недействительность договора, заключенного с выигравшим торги лицом, - на реальное восстановление нарушенных прав заинтересованного лица⁸³⁹.

Непосредственно в Законе о контрактной системе речь идет об обращении в суд с иском о признании закупок недействительными. Так, согласно п. 3 ч. 22 ст. 99 контрольный орган в сфере закупок вправе обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными. Такая формулировка может быть объяснена стремлением законодателя распространить вышеуказанные положения ГК РФ не только на торги (в форме конкурсов и аукционов), но и на иные конкурентные способы отбора предпринимателей, с которыми заключаются государственные либо муниципальные контракты (в настоящее время - запрос котировок). При этом нельзя не отметить некоторую терминологическую некорректность, поскольку в соответствии с ГК РФ недействительными могут быть признаны торги и договоры, но не «закупки».

⁸³⁸ Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобрена решением Совета при Президенте России по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г. // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.

⁸³⁹ См.: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 739-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Общества с ограниченной ответственностью «Строительное управление-881» на нарушение конституционных прав и свобод пунктом 1 статьи 449 Гражданского кодекса Российской Федерации и частью 5 статьи 10 Федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // URL: <http://sudbiblioteka.ru/ks/> (дата обращения 24.03.2018).

Анализ рассматриваемых отношений показывает, что применительно к данной категории судебных споров изначально в качестве актуальных выделялись вопросы, касающиеся понятия заинтересованных лиц, которые могут обращаться с соответствующими судебными исками, а также вопросы, связанные с основаниями признания торгов (контрактов) недействительными.

Согласно п. 1 ст. 449 ГК РФ торги, проведенные с нарушением установленных законом правил, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица в течение одного года со дня проведения торгов. До определенного момента существовала проблема отнесения тех или иных субъектов к категории заинтересованных лиц при признании торгов недействительными, на что обращалось внимание в научной литературе⁸⁴⁰.

Вопрос, касающийся понятия заинтересованного лица, нашел непосредственное отражение в судебной практике. В соответствии с выработанной судебной позицией, любой участник конкурса вправе обжаловать результаты конкурса. Закон о контрактной системе различает понятия «участник закупки» и «участник открытого конкурса», предоставляя последнему дополнительное право обжаловать как действия заказчика, совершенные после начала рассмотрения заявок, так и результаты конкурса. Перечень лиц, обладающих правом обжалования действий заказчика, установлен также антимонопольным законодательством. К последним относятся: лица, подавшие заявки на участие в торгах, иные лица, в случае, если такое обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах; если права или законные интересы заявителя могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов⁸⁴¹.

⁸⁴⁰ См., например: *Куриц Н.А.* Понятие заинтересованных лиц в признании недействительными торгов как способа размещения государственного (муниципального) заказа // *Хозяйство и право*. 2011. № 3. С. 123-128.

⁸⁴¹ См.: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 ноября 2011 г. № 6274/11 по делу № А44-3036/2010 // *Вестник ВАС РФ*. 2012. № 4; решение Арбитражного суда Тюменской области от 23 апреля 2014 г. по делу № А70-1889/2014 // URL: <http://zakupki-inform.ru/44-fz/sudebnaya-praktika> (дата обращения 10.01.2018) и др.

На практике с соответствующими исками также обращаются прокуроры и контролирующие органы. Таким образом, вопрос с понятием заинтересованных лиц в законодательстве и судебной практике разрешен.

Еще один вопрос касается оснований признания торгов недействительными. В первоначальной редакции ст. 449 ГК РФ речь шла о том, что торги, проведенные с нарушением правил, установленных законом, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица. Признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги. При анализе данных положений Кодекса изначально возникал вопрос: нарушение, каких именно правил, установленных законом, может привести к признанию торгов недействительными (любых правил либо лишь каких-то определенных правил)?

В дальнейшем в ст. 449 ГК РФ были внесены изменения⁸⁴². В соответствии с действующей редакцией п. 1 ст. 449 Кодекса торги могут быть признаны недействительными в случае, если кто-либо необоснованно был отстранен от участия в торгах; на торгах неосновательно была не принята высшая предложенная цена; продажа была произведена ранее указанного в извещении срока; были допущены иные существенные нарушения порядка проведения торгов, повлекшие неправильное определение цены продажи; были допущены иные нарушения правил, установленных законом.

Анализ данного перечня нарушений свидетельствует об их ориентированности, прежде всего, на торги, организуемые продавцом (а не покупателем, что имеет место в контрактной системе в сфере закупок). В то же время перечень является открытым, что позволяет говорить об иных возможных нарушениях правил проведения торгов.

В условиях ранее действовавших нормативных правовых актов по размещению государственных заказов к наиболее часто встречаемым нарушениям

⁸⁴² Федеральный закон от 8 марта 2015 № 42-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1412.

в рассматриваемой сфере можно было отнести: отсутствие надлежащего оповещения о торгах, проведение торгов ранее установленных сроков, изменение состава и численности конкурсной комиссии, изменение условий проведения торгов без продления срока приема заявок и т.д.⁸⁴³ К примеру, несоблюдение порядка опубликования извещения о проведении торгов, влекущее признание торгов недействительными, являлось одним из наиболее распространенных нарушений правил их проведения.⁸⁴⁴ При этом несоблюдение порядка опубликования извещения, как правило, не признавалось нарушением, если истец узнав о проведении торгов, успел подать заявку и принял в них участие⁸⁴⁵.

Анализ судебной практики начала 2000-х гг. позволяло сделать выводы о том, что суды зачастую пытались установить, во-первых, существенным либо несущественным является нарушение норм о размещении заказов, а, во-вторых, в какой мере то или иное нарушение норм права отразилось на правах (законных интересах) того или иного участника размещения заказов.

Следует отметить, что ранее действовавший Закон о размещении заказов развил общие положения ст. 449 Кодекса путем закрепления перечня возможных нарушений норм данного Закона, при которых размещение заказа, а также заключаемый при этом контракт могли быть признаны недействительными. Речь шла о следующих основаниях для признания в судебном порядке размещения заказов путем проведения торгов и заключаемых контрактов недействительными: допуск к участию в торгах (конкурсе либо аукционе) участника размещения заказа, который согласно Закону не мог быть допущен к участию в торгах, или отказ в допуске к участию в торгах по иным основаниям, кроме установленных законом (ч.

⁸⁴³ Последний факт может быть признан нарушением, если у участников торгов не останется достаточного времени на внесение изменений в их заявки (см.: например: постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 23.07.2001 г. № КА-А40/3717-01 // (<http://procurement.e-management.ru/state-arbit-practice.htm>) (дата обращения 10.12.2005).

⁸⁴⁴ *Суходольский Г.* Торги через призму арбитражного суда // Конкурсные торги. 2002. № 7. С. 22-36.

⁸⁴⁵ Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 22 января 2002 г. № А56-16923/01 (URL: <http://procurement.e-management.ru/state-arbit-practice.htm> (дата обращения 10.12.2005).

6 ст. 12); нарушение запрета на переговоры заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, конкурсной комиссии с участником размещения заказа (ч. 6 ст. 20); нарушение порядка предоставления участнику размещения государственного (муниципального) заказа конкурсной документации при организации открытого конкурса (ч. 5 ст. 23). Анализ судебной практики того периода времени показал, что суды при рассмотрении дел руководствовались вышеуказанными нормами Закона о размещении заказов.

С целью повышения степени защищенности участников закупок – предпринимателей в научной литературе предлагалось внести изменения в ч. 5 ст. 10 Закона о размещении заказов, указав в ней, что предусмотренный данным Федеральным законом перечень оснований для признания размещения заказов, а также государственных и муниципальных контрактов недействительными не является закрытым (исчерпывающим)⁸⁴⁶. Также обращалось внимание на то, что при формировании перечня оснований для признания размещения заказов и контрактов недействительными следует учитывать положения антимонопольного (конкурентного) законодательства. Известно, что в ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» содержатся антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары. В соответствии с ч. 4 данной статьи нарушение правил, установленных настоящей статьей, является основанием для признания судом соответствующих торгов запроса котировок и заключенных по результатам таких торгов запроса котировок сделок недействительными, в том числе по иску антимонопольного органа. Данные положения антимонопольного закона имеют непосредственное отношение к рассматриваемой сфере, в определенной степени перекликаясь с соответствующими положениями Закона о размещении заказов. С целью оптимизации законодательства необходимо двигаться в направлении исключения

⁸⁴⁶ См.: Белов В.Е. К вопросу о признании размещения заказов и государственных (муниципальных) контрактов недействительными: какие нарушения правил проведения торгов могут повлечь признание торгов недействительными? // Вестник арбитражной практики. 2012. № 4. С. 9-16.

дублирования норм законодательства о размещении заказов и антимонопольного законодательства в рассматриваемой части⁸⁴⁷.

В Законе о контрактной системе предусмотрены следующие основания для признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также государственного либо муниципального контракта недействительными.

Согласно ч. 9 ст. 32 данного Закона, посвященной оценке заявок, окончательных предложений участников закупки и критериям этой оценки, не допускается использование заказчиком не предусмотренных законом критериев или их величин значимости. В противном случае определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть признано недействительным по иску участника (участников) закупки.

В соответствии с ч. 22 ст. 34 Закона контракт может быть признан судом недействительным, в том числе по требованию контрольного органа в сфере закупок, в случае установления личной заинтересованности руководителя либо иных должностных лиц заказчика в заключении и исполнении контракта.

И самое главное касается главы 3 рассматриваемого Закона, регламентирующей порядок осуществления закупок. Согласно ст. 47 в случае нарушения положений данной главы об определении поставщика (подрядчика, исполнителя) такое определение может быть признано недействительным по иску заинтересованного лица.

Таким образом, перечень возможных нарушений, при которых определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в настоящее время является открытым. Представляется, что данное обстоятельство позволяет судам более гибко и объективно оценивать нарушения в сфере контрактной системы, не будучи связанными при этом конкретным перечнем нарушений, установленных законом. Данное обстоятельство должно способствовать повышению уровня защищенности как прав участников контрактной системы – предпринимателей, так и интересов публично-правовых образований и общества в целом.

⁸⁴⁷ Там же.

Одновременно в качестве недостатка открытого перечня нарушений для признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя) недействительным можно отметить следующее. Практика показывает, что отдельные суды формально оценивали те или иные обстоятельства, связанные с нарушением установленных законом правил, в связи с чем размещение заказа в отдельных случаях призналось недействительным при наличии любых (в том числе, по сути, незначительных) нарушений Закона. Так, можно привести полуусловный пример, когда в качестве обоснования признания размещения заказа недействительным шла речь о том, что на заседании конкурсной комиссии присутствовало менее 50% ее членов, тем самым было нарушено положение ч. 10 ст. 7 Закона о размещении заказов. Комиссия в данном случае была неправомерна принимать какие-либо решения, касающиеся размещения заказа.

Одним из негативных последствий расширения перечня возможных оснований для признания торгов недействительными и связанным с этим процессом рассмотрения дел в арбитражных судах может явиться существенное затягивание фактических сроков исполнения заказов, что, в свою очередь, может неблагоприятно отражаться на правах добросовестных предпринимателей - поставщиков (подрядчиков, исполнителей), а также на интересах публично-правовых образований.

Представляется целесообразным применительно к данной категории судебных споров закрепить понятие существенных и несущественных нарушений законодательства в части порядка определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Одновременно актуальной может являться определенная унификация подходов, выработанных ФАС России как уполномоченного на рассмотрение в административном порядке жалоб участников размещения заказов, участников закупок в контрактной системе - предпринимателей, а также подходов арбитражных судов к рассмотрению судебных дел о признании размещения заказов, определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и соответствующих государственных либо муниципальных контрактов недействительными. Это могло

бы пойти на пользу как судебным, так и контролирующим органам, а, самое главное, - непосредственным участникам контрактных отношений.

Также нельзя не учитывать, что торги представляют собой лишь одну из разновидностей конкурентных способов (процедур) заключения договора, пришедших в Россию из зарубежной и международной практики общественных (публичных) закупок и нашедших отражение в отечественном законодательстве. Речь идет о запросе котировок и запросе предложений (в настоящее время Законом о контрактной системе предусмотрено применение запроса котировок). При рассмотрении в судах дел, касающихся использования таких способов заключения контрактов в сфере закупок, ранее в том числе возникал вопрос о соотношении торгов и иных конкурентных способов закупок и возможности применения к последним норм ст. 449 ГК РФ, касающихся оснований и последствий признания торгов недействительными⁸⁴⁸. Можно говорить о применении норм ст. 449 ГК РФ к иным конкурентным способам отбора контрагентов по аналогии. В то же время целесообразно было бы данный вопрос урегулировать непосредственно в ст. 449 ГК РФ.

При этом нельзя не учитывать, что положения ст. 47 Закона о контрактной системе, касающиеся признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя) недействительным, распространяются не только на формы торгов (конкурс и аукцион), но и на еще один конкурентный способ отбора участников закупок с целью заключения с ними государственных либо муниципальных контрактов - запрос котировок.

Государственный либо муниципальный контракт может быть признан недействительным по общегражданским основаниям, не связанным с недействительностью торгов (ст. 449 ГК РФ)⁸⁴⁹. Так, согласно п. 1 ст. 168 ГК РФ

⁸⁴⁸ См., например: постановление ФАС Московского округа от 19 ноября 2007 г. № КГ-А40/11691-07 по делу № А40-7464/07-55-74; постановление ФАС Северо-Западного округа от 26 сентября 2013 г. № Ф07-6031/13 по делу № А52-326/2013; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 15 сентября 2014 г. по делу № А53-25568/2013 и др.

⁸⁴⁹ Зарубин А.С. Основания возникновения и защита прав участников размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2012. С. 12.

ГК РФ сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта, является оспоримой, если из закона не следует, что должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки. В соответствии с п. 2 ст. 168 сделка, нарушающая требования закона или иного правового акта и при этом посягающая на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц, ничтожна, если из закона не следует, что такая сделка оспорима или должны применяться другие последствия нарушения, не связанные с недействительностью сделки.

Президиум Верховного Суда РФ отметил, что заключение государственного либо муниципального контракта с нарушением требований Закона о контрактной системе влечет, в частности, нарушение принципов открытости, прозрачности, ограничение конкуренции, необоснованное ограничение числа участников закупки. Такой контракт, посягающий на публичные интересы либо на права и охраняемые законом интересы третьих лиц, является ничтожным.

В соответствии с п. 75 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» под публичными интересами, в частности, следует понимать интересы неопределенного круга лиц, обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, а также обороны и безопасности государства, охраны окружающей природной среды. Ничтожной как посягающую на публичные интересы следует рассматривать сделку, при совершении которой был нарушен явно выраженный запрет, установленный законом⁸⁵⁰.

Согласно ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям

⁸⁵⁰ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2015. № 8.

данного Закона. Данная норма представляет собой явно выраженный законодательный запрет.

При рассмотрении одного из дел суд установил, что контракт был заключен по правилам закупки у единственного поставщика, в то время как по закону в существующих условиях такая закупка не допускалась. Из-за отсутствия публичных процедур возникло преимущественное положение у единственного поставщика. Другие хозяйствующие субъекты были лишены возможности реализовать свое право на заключение контракта. В этой связи суд оценил спорный договор как ничтожную сделку, нарушающую явно выраженный запрет, установленный законом.

Кроме того, судом было отмечено, что из-за несоблюдения процедуры закупок имело место нарушение прав третьих лиц - участников закупки, с которыми муниципальный контракт не был заключен по причине необоснованного предоставления преимущества лицу, не соответствующему требованиям Закона о контрактной системе.

В одном из судебных дел нарушение правила подсчёта баллов привело к неверному определению победителя конкурса. Данное обстоятельство явилось основанием для признания государственного контракта, заключённого по результатам конкурса, ничтожным⁸⁵¹.

В научной литературе высказывается мнение о том, что любое нарушение Закона о контрактной системе не может приводить к квалификации государственного или муниципального контракта как ничтожной сделки, если это нарушение не отразилось на реализации целей Закона о контрактной системе. Именно цели, указанные в ч. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе, по мнению отдельных авторов, и отражают публичный интерес⁸⁵².

⁸⁵¹ См.: п. 18 обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017) // СПС «КонсультантПлюс».

⁸⁵² См.: *Гуцин В.В., Кирпичев А.Е.* Недействительность государственных и муниципальных контрактов // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2014. № 5. С. 35-37.

Вопрос о признании гражданско-правовых договоров недействительными связывается, в том числе с совершением коррупционных правонарушений⁸⁵³, что особо актуально для рассматриваемой сферы. Речь идет об отнесении заключенного контракта к категории ничтожной сделки как сделки, совершенной с целью, противной основам правопорядка или нравственности (ст. 169 ГК РФ).

Верховный Суд РФ уделил особое внимание вопросу конфликта интересов в рассматриваемой сфере, тесно связанного с категорией коррупционного правонарушения. Под конфликтом интересов понимаются «случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц - участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, - участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц. Под выгодоприобретателями понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем 10 % голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей

⁸⁵³ См.: *Илюшина М.Н.* Недействительность сделок как гражданско-правовое последствие коррупционных правонарушений // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2009. № 12. С. 26-31; *Кирпичев А.Е.* Совершение коррупционного правонарушения как основание недействительности государственных и муниципальных контрактов // *Законы России: опыт, анализ, практика.* 2009. № 12. С. 53-56.

10 % в уставном капитале хозяйственного общества» (п. 9 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе).

Государственный либо муниципальный контракт на основании нормы п. 2 ст. 168 ГК РФ в части посягательства на публичные интересы признается ничтожным, если между его сторонами имеет место конфликт интересов. Так, оспариваемый муниципальный контракт, который был заключен при наличии конфликта интересов между заказчиком и поставщиком, нарушил прямо выраженный законодательный запрет, касающийся возможности совершения заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям Закона о контрактной системе (ч. 2 ст. 8) во взаимосвязи с вышеприведенной нормой п. 9 ч. 1 ст. 31 данного Закона, касающейся понятия конфликта интересов.

Президиумом Верховного Суда РФ, в частности, отмечены следующие обстоятельства, связанные с конфликтом интересов: участник закупки должен соответствовать рассматриваемым требованиям, предусмотренным Законом о контрактной системе, с момента подачи им заявки на участие в электронном аукционе и до момента выявления победителя; соответствие участника закупки требованиям, предусмотренным Законом о контрактной системе, на момент выявления победителя не имеет правового значения в случае, если участник закупки не соответствовал этим требованиям на момент подачи заявки для участия в электронном аукционе; комиссия по осуществлению закупок обязана отстранить участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), а заказчик - отказаться от заключения контракта с победителем конкурса (победителем запроса котировок) с момента обнаружения между участником закупки и заказчиком конфликта интересов⁸⁵⁴.

⁸⁵⁴ Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

Помимо исков о признании торгов, запроса котировок, запроса предложений, а также государственных либо муниципальных контрактов – предпринимательских договоров недействительными суды также рассматривают иные категории дел, к которым, в частности, могут быть отнесены споры:

об обжаловании действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии;

об обжаловании предписаний об устранении нарушений;

об обжаловании решений по жалобам;

об обжаловании постановлений о привлечении к административной ответственности за нарушения законодательства о размещении заказов (в судах общей юрисдикции)⁸⁵⁵;

об обжаловании решений о внесении информации об участниках закупок – предпринимателях в реестр недобросовестных поставщиков;

связанные с неисполнением (ненадлежащим исполнением) контрактных обязательств;

связанные с расторжением государственных либо муниципальных контрактов.

Как видно, практически во всех указанных категориях судебных дел прямо или косвенно затрагиваются права предпринимателей – участников закупок.

Вышеприведенный перечень категорий судебных дел не является исчерпывающим. Так, защита прав предпринимателя в контрактной системе в случае отказа государственного либо муниципального заказчика от заключения соответствующего контракта также может обеспечиваться в суде путем подачи искового заявления о понуждении к заключению договора. Например, согласно

(утв. Президиумом Верховного Суда России от 28 сентября 2016 г.) // Бюллетень ВС РФ. 2017. № 2.

⁸⁵⁵ Так, в 2009 году в арбитражных судах и судах общей юрисдикции рассмотрено 3815 дел об обжаловании решений (постановлений) органов ФАС России, в 1260 случаях (что составляет 42 % от общего числа обращений) требования заявителей были удовлетворены (URL: http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_28829.html (дата обращения 10.04.2010)).

постановлению Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского круга от 27 мая 2013 г. по делу № А45-24254/2012 судом было установлено, что по результатам проведения открытого конкурса на выбор проектировщика на выполнение проектных работ победителем конкурса был признан истец., после чего истец обратился к ответчику с требованием о заключении с ним государственного контракта в порядке и на условиях, определенных конкурсной документацией. Ответчик сообщил истцу о невозможности заключения контракта в связи с отсутствием лимитов бюджетных обязательств. П. 4 ст. 445 ГК РФ установлено, что если сторона, для которой в соответствии с данным Кодексом или иными правовыми актами заключение договора является обязательным, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор.

Согласно п. 1 ст. 527 ГК РФ для государственного заказчика, разместившего заказ, заключение государственного контракта по общему правилу является обязательным. Учитывая изложенное, суды пришли к обоснованному выводу о том, что Закон не предусматривает права заказчика отказаться от заключения государственного контракта с победителем конкурса по такому основанию как отсутствие бюджетного финансирования. При этом судами принята во внимание обеспеченность ответчика бюджетными средствами на момент проведения конкурса и определения победителя и установленный факт нарушения прав истца при названных обстоятельствах⁸⁵⁶.

Учеными обращается внимание на достоинства и недостатки судебного порядка защиты прав (разрешения споров). Так, А.А. Мохов отмечает: «Наряду с имеющимися преимуществами рассмотрения и разрешения правовых конфликтов судами для последних характерны определенные недостатки (длительность судебного разбирательства, его гласный характер, непредсказуемость исхода),

⁸⁵⁶ URL: <http://sudrf.kodeks.ru/rospravo/document/470317130> (дата обращения 12.10.2017).

заставляющие предпринимательское сообщество искать иные формы и способы разрешения споров»⁸⁵⁷.

Данные недостатки характерны и для рассматриваемой сферы. Помимо прочего суды нередко отказывают в удовлетворении иска по причине исполнения (частичного исполнения) обязательств по контракту, что связывается с невозможностью применения последствий признания сделки недействительной⁸⁵⁸. В подобных ситуациях, когда серьезные нарушения налицо, а какие-либо меры не могут быть приняты по причине частичного исполнения договорных обязательств, страдают права добросовестных предпринимателей, участвовавших в закупках, но не ставших победителями, интересы публично-правовых образований и общества в целом, а также права отдельных граждан как конечных получателей материальных и нематериальных благ, приобретаемых в рамках контрактной системы. Так, в частности, на наличие публичных интересов в рассматриваемой сфере неоднократно обращал внимание Высший Арбитражный Суд Российской Федерации⁸⁵⁹. В этой связи в научной литературе справедливо отмечается, что при решении вопроса о применении последствий недействительности полностью или частично исполненного контракта необходимо помимо прочего установить, насколько признание торгов недействительными отвечает общественным и

⁸⁵⁷ *Мохов А.А.* Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»: постатейный, научно-практический. М.: Контрпкт, 2014. С. 4.

⁸⁵⁸ Автор не первый раз приводит следующий характерный пример исключительно по причине его «особой показательности». При проведении аукциона в сфере государственного оборонного заказа было выявлено 7 нарушений, связанных с предъявлением незаконных требований к участникам размещения заказа, что вполне могло отразиться на его результатах. При этом на дату рассмотрения апелляционной жалобы из 282 государственных контрактов, заключенных по результатам проведения данного аукциона, более половины контрактов были полностью или частично исполнены. В этой связи суд апелляционной инстанции пришел к выводу, что удовлетворение апелляционной жалобы и отмена решения суда первой инстанции не приведет к восстановлению нарушенных прав Российской Федерации (см.: постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 октября 2009 года по делу № А53-11669/2009 15АП-8094/2009).

⁸⁵⁹ См., например: Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 11535/13 о пересмотре в порядке надзора определения Арбитражного суда города Москвы от 01.02.2013 по делу № А40-148581/12, А40-160147/12 и постановления Федерального арбитражного суда Московского округа от 07.05.2013 по тому же делу.

государственным интересам⁸⁶⁰. При этом необходимо учитывать, что государство должно выражать интересы общества⁸⁶¹.

Заслуживают внимания положения Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства»⁸⁶². В частности, в п. 43 данного судебного акта отмечается, что при рассмотрении исков заинтересованных лиц о признании обязательных процедур, конкурентных закупок, договоров, заключенных по их результатам, недействительными и о применении последствий их недействительности, суд должен проверить: наличие нарушения ст. 17 Закона о защите конкуренции, в том числе что совершенное действие (бездействие) привело или могло привести к недопущению (ограничению, устранению) конкуренции; ущемление прав заявителя как участника рынка, охраняемого законом интереса заинтересованного лица в таком признании и применении последствий. В частности, суд должен установить, имеется ли фактическая возможность для восстановления прав истца (например, мог ли истец стать победителем при отсутствии нарушений проведения процедуры, конкурентной закупки с учетом всей совокупности условий торгов (ст. 166, 449 ГК РФ, ст. 17 Закона о защите конкуренции)).

В случае, если истцом является ФАС России, необходимо доказать, доказать, во-первых, что признание обязательной процедуры, конкурентной закупки и договора, заключенного по их результатам, недействительными и применение последствий недействительности приведут к восстановлению конкуренции на рынке (позволят исключить продолжающееся нарушение конкуренции), а, во-вторых, что применение последствий недействительности учитывает социально-

⁸⁶⁰ Зарубин А.С. Основания возникновения и защита прав участников размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. к.ю.н. 12.00.03. М., 2012. С. 12,13.

⁸⁶¹ См.: Бабаков В.А. Гражданско-правовая защита интересов государства. М.: Юрлитинформ, 2018. 344 с.

⁸⁶² Рос. газета. 2021. 24 марта.

экономические интересы государства (муниципального образования) и не нарушает их.

Важным положением рассматриваемого судебного акта также является то, что иск о признании договора, заключенного по результатам обязательной процедуры, конкурентной закупки, недействительным может быть удовлетворен и в случае, когда такой договор исполнен. Как уже ранее было отмечено, в судебной практике суды нередко отказывали в удовлетворении иска по причине исполнения (частичного исполнения) договорных обязательств.

Заслуживает внимания и положение о том, что лицо, которое должно было стать победителем, вправе требовать возмещения убытков вне зависимости от предъявления самостоятельного иска о признании обязательной процедуры, конкурентной закупки недействительными и о применении последствий их недействительности (ст. 15, 393 ГК РФ).

К проблемным вопросам, касающимся защиты прав предпринимателей в арбитражных судах, помимо вышеупомянутой длительности судебного разбирательства можно отнести также сложности, касающиеся возможности применения обеспечительных мер - приостановления исполнения обязательств по государственным либо муниципальным контрактам в связи с рассмотрением судебных дел.

Применение указанного способа обеспечения иска - приостановления исполнения (запрета на исполнение) обязательств по контракту на практике оказывается фактически невозможным. В Постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 октября 2006 г. № 55 «О применении арбитражными судами обеспечительных мер»⁸⁶³ обращено внимание на то, что при принятии обеспечительных мер арбитражным судом помимо прочего должно учитываться предотвращение нарушения публичных интересов (п. 10). В то же время, как уже неоднократно отмечалось, для рассматриваемых отношений характерно наличие ярко выраженных публичных интересов. Приостановление

⁸⁶³ Вестник ВАС РФ. 2006. № 12.

исполнения (запрет на исполнение) контрактных обязательств не может не отразиться на этих интересах. В этой связи применение такой обеспечительной меры фактически исключается по причине того, что одни публичные интересы «блокируют» другие⁸⁶⁴.

Актуальным вопросом представляется выработка единообразных подходов в судебной практике в рассматриваемой сфере, что находит отражение в научной литературе⁸⁶⁵. До сегодняшнего дня акты уровня постановлений Пленумов высших судов, посвященные непосредственно рассматриваемой сфере отношений, отсутствуют. В то же время для рассматриваемой сферы характерны пробельность и противоречивость. В этих условиях изначально арбитражные суды при рассмотрении дел, связанных с размещением государственных заказов, в отдельных случаях вынуждены были обращаться к актам толкования Высшего Арбитражного Суда РФ по делам, связанным с проведением иных видов торгов. В частности, в судебных актах, касающихся государственных закупок, имели место ссылки на постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 2 декабря 1993 г. № 32 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с применением законодательства о приватизации государственных и муниципальных предприятий»⁸⁶⁶, постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 1998 г. № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения

⁸⁶⁴ См., например: определение об обеспечении иска Арбитражного суда Ростовской области от 2 октября 2007 года по делу № А53-17616/07-СЗ-12, постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 7 февраля 2008 года по делу № А78-140/2008 С1-5/3 04АП-176/2008 и др.

⁸⁶⁵ Так, В. Анохин и Г. Семенов ранее обратили внимание на то, что проблемы применения законодательства о закупках для государственных (муниципальных) нужд требуют соответствующих комплексных разъяснений Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ. См.: *Анохин В., Семенов Г.* Проблемы заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов на размещение заказов для государственных нужд // *Хозяйство и право.* 2010. № 1. С. 141.

Особая роль судебной практики в современных условиях отмечается, в частности, в научных трудах О.В. Зайцева. См.: *Зайцев О.В.* Роль судебных решений (прецедентов) и судебной практики в регулировании общественных отношений // *Вестник гражданского процесса.* 2018. Т. 8. № 2. С. 105-136; *Зайцев О.В.* Правовые позиции в современной юридической и судебной практике // *Вестник гражданского процесса.* 2018. № 3. С. 11-15.

⁸⁶⁶ Вестник ВАС РФ. 1994. № 2.

споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав»⁸⁶⁷, информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 декабря 2005 г. № 101 «Об обзоре практики рассмотрения споров, связанных с признанием недействительными публичных торгов, проводимых в рамках исполнительного производства»⁸⁶⁸. Хотя такого рода судебные акты не имели непосредственного отношения к сфере размещения заказов, обращение к ним было обусловлено необходимостью обосновать судебное решение в части, связанной с организацией и проведением торгов.

О необходимости легального толкования норм законодательства о контрактной системе свидетельствуют и многочисленные обращения государственных и муниципальных заказчиков в государственные органы по вопросам, касающимся разъяснений по данному блоку законодательства. При этом нельзя не учитывать, что позиции, отражаемые в письмах Минфина России, ФАС России (ранее также Минэкономразвития России), не имеют юридической силы, поскольку данные федеральные органы исполнительной власти не уполномочены давать соответствующие разъяснения. В этих условиях особая роль принадлежит судебному толкованию правовых норм. В.Л. Слесарев отмечает, что основой толкования выступает любая форма неясности закона, а результатом толкования является получение определенного представления о содержании и действии толкуемого закона⁸⁶⁹. Неясностей в рассматриваемой сфере не мало. Так, например, сложными являются вопросы, касающиеся соотношения норм различных отраслей законодательства (гражданского и бюджетного законодательства, гражданского законодательства и законодательства о защите конкуренции) применительно к регулированию отношений в контрактной системе.

В настоящее время определенное обобщение судебной практики в контрактной системе в сфере закупок осуществлено в обзоре судебной практики

⁸⁶⁷ Вестник ВАС РФ. 1998. № 10. Утратило силу.

⁸⁶⁸ Вестник ВАС РФ. 2006. № 4.

⁸⁶⁹ См.: Слесарев В.Л. Судебное толкование норм гражданского права: содержание и пределы // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 12. С. 98-103.

применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017) и обзоре судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 сентября 2016 г.).

Следует отметить, что в пп. «а» п. 8 Указа Президента Российской Федерации от 21 декабря 2017 года № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»⁸⁷⁰ Верховному Суду РФ рекомендовано организовать работу по дальнейшему изучению практики применения судами, в том числе антимонопольного законодательства и законодательства о контрактной системе в сфере закупок и разъяснению судам его применения.

Представляется, что с учетом особой сложности блока законодательства о контрактной системе деятельность судов по обобщению судебной практики должна быть продолжена.

§ 3. Административный порядок защиты прав предпринимателей в контрактной системе

Возможность применения административного порядка защиты прав предпринимателей в рассматриваемой сфере предусмотрена в том числе в международных актах. Так, согласно ст. 54 Типового закона ЮНСИТРАЛ (1994 г.) «О закупках товаров (работ) и услуг» поставщик (подрядчик) может обратиться с жалобой в административный орган. В качестве оснований для обжалования, в частности, предусмотрены случаи, когда «жалоба не может быть представлена или рассмотрена в претензионном порядке по причине вступления в силу договора о закупках и при условии, что жалоба представляется в течение 20 дней после того,

⁸⁷⁰ СЗ РФ. 2017. № 52 (ч. I). Ст. 8111.

как поставщик (подрядчик), представляющий ее, узнал об обстоятельствах, послуживших основанием для жалобы, или должен был узнать о таких обстоятельствах, в зависимости от того, что происходит раньше». Аналогичная возможность предусмотрена и Типовым законом ЮНСИТРАЛ о публичных закупках 2011 г. Согласно ст. 67 данного акта поставщик или подрядчик может подать в соответствующий административный орган ходатайство об обжаловании решений или действий закупающей организации в ходе процедур закупок или непринятия закупающей организацией решения в рамках претензионного порядка урегулирования споров с закупающей организацией в установленные сроки.

Ст. 11 ГК РФ в качестве альтернативы судебной защите предусматривает административный порядок защиты гражданских прав, который может применяться только в предусмотренных законом случаях. Принятое в административном порядке решение может быть оспорено в арбитражном суде.

Административному порядку защиты прав предпринимателей – участников закупок уделяется особое внимание в отечественном специальном законодательстве о закупках товаров, выполнении работ, оказании услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Так, гл. 8 ранее действовавшего Закона о размещении заказов был установлен административный порядок рассмотрения жалоб участников размещения заказов. Речь шла о возможности обжалования участником размещения заказа действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии.

Следует отметить, что такой детально урегулированный порядок обращения с жалобами и их рассмотрения, впервые был установлен именно в Законе о размещении заказов. За период действия Закона о размещении заказов ФАС России как органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов, в том числе рассмотрение жалоб, накоплен богатейший опыт в данной

области. Практика свидетельствует о неуклонном возрастании количества поступающих в тот период времени жалоб⁸⁷¹.

В качестве одного из основных преимуществ административного порядка рассмотрения жалоб по сравнению с судебной защитой прав следует рассматривать сжатые сроки применяемых процедур. Жалоба подлежала рассмотрению в срок не более 5 рабочих дней с момента поступления, что не сравнимо с соответствующими судебными сроками.

Возможности административного порядка защиты прав предпринимателей предусмотрены и действующим Законом о контрактной системе. Согласно ст. 105 данного законодательного акта любой участник закупки имеет право обжаловать в судебном порядке или в порядке, установленном гл. 6 Закона путем обращения в контрольный орган в сфере закупок, действия (бездействие) субъектов, в отношении которых осуществляется государственный либо муниципальных контроль, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Речь идет о действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки, оператора специализированной электронной площадки.

Участник закупок - предприниматель может обратиться с жалобой в ФАС России либо в соответствующие уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок органы регионального и муниципального уровней управления.

Приказом ФАС России от 19 ноября 2014 г. № 727/14 был утвержден административный регламент Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее

⁸⁷¹ В ФАС России поступило следующее количество жалоб участников размещения заказов: 2006 г. – 2500; 2007 г. – 9955; 2008 г. – 14344; 2009 г. – 27464; 2010 г. – 28314; 2011 г. – 37770; 2013 г. – 49723 (URL: <http://www.fas.gov.ru> (дата обращения 20.04.2012)).

членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁸⁷².

Сохраняется ранее имевшая место тенденция неуклонного ежегодного возрастания количества подаваемых участниками закупок жалоб. Так, в 2018 году в ФАС России поступило 83385 жалоб на действия (бездействия) вышеуказанных субъектов. По результатам рассмотрения обоснованными (в том числе частично) признаны 28015 жалоб (44 % от общего количества рассмотренных жалоб с учетом, того, что часть жалоб как несоответствующие требованиям закона были возвращены заявителям либо отозваны последними), выдано 21828 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок⁸⁷³.

В 2019 году в ФАС России поступило 87064 жалобы на вышеуказанных субъектов, что свидетельствует об увеличении количества поступивших жалоб по сравнению с 2018 годом на 4,2 %.

По результатам рассмотрения 29109 жалоб были признаны обоснованными (в том числе частично), что составляет 44 % от общего количества рассмотренных жалоб. Выдано 20671 предписание об устранении выявленных нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок⁸⁷⁴.

В 2020 году количество поданных в ФАС России жалоб участников закупок составило 88000 (больше на 1,5%, чем в 2019 году).

⁸⁷² Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 2015. 3 марта.

⁸⁷³ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года // URL: <https://www.minfin.gov.ru/> (дата обращения 12.02.2020).

⁸⁷⁴ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года // URL: <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения 14.06.2020).

По результатам рассмотрения 26000 (30%) жалоб были признаны обоснованными (в том числе частично), выдано 20000 предписаний об устранении выявленных нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок⁸⁷⁵.

В целом реализация административного порядка защиты прав предпринимателей в контрактной системе на практике показала высокую эффективность. Как представляется, накопленный опыт может быть использован и в иных сферах экономической деятельности с участием предпринимателей, когда в качестве контрагентов последних выступают публичные субъекты. И.В. Панова предлагает порядок досудебного разрешения споров в контрактной системе сделать обязательным, что позволит избежать дублирования процедур и исключить злоупотребления правом участниками процедуры закупок, а также излишнюю загруженность судов⁸⁷⁶.

В то же время учеными выделяются и проблемные вопросы. Так, О.А. Беляева, в частности обращает внимание на излишне широкие полномочия ФАС России как контролирующего органа, фактически подменяющего суд. Речь идет о праве аннулирования результатов торгов в административном порядке. По мнению данного автора, оценка результата торгов на предмет их соответствия законодательным правилам – прерогатива суда, а поэтому и ликвидация правовых последствий торгов при наличии нарушений их проведения должна допускаться исключительно в судебном порядке, состоявшиеся торги могут оспариваться по мотиву недействительности только в суде⁸⁷⁷.

⁸⁷⁵ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // URL: <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения 10.07.2021).

⁸⁷⁶ *Панова И.В.* Законодательство о государственных закупках: история вопроса и актуальные проблемы правоприменения // Государство и право. 2015. № 4. С. 12.

⁸⁷⁷ *Беляева О.А.* Торги: основы теории и проблемы практики: Монография. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: Инфра-М, 2016. С. 248.

Как представляется, негативное влияние на эффективность защиты прав предпринимателей в данной сфере может оказывать несовпадение отдельных позиций ФАС России и арбитражных судов, вырабатываемых при рассмотрении соответствующих жалоб и исковых заявлений участников закупок – предпринимателей. Важной при этом представляется выработка единообразных подходов в части толкования и применения норм законодательства о контрактной системе различными государственными органами.

Также возможно обращение участников закупок – предпринимателей за защитой прав в прокуратуру. Органы прокуратуры в силу сформулированных в ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁸⁷⁸ целевых установок и с учетом предоставленного им законодателем арсенала правовых средств имеют возможность на всех уровнях публичной власти гарантировать как защиту прав предпринимателей, так и соблюдение публичного интереса⁸⁷⁹. В научной литературе отмечается, что современная прокуратура отошла от репрессивных методов недалекого прошлого, переориентировавшись на защиту прав хозяйствующих субъектов и свободы экономической деятельности с использованием качественно новых средств обеспечения законности⁸⁸⁰.

Особое внимание органами прокуратуры уделяется, в том числе осуществлению надзора за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок. Помимо прочего это обусловлено тем, что сферы, связанные с государственными и муниципальными закупками, а также управлением (распоряжением) государственным и муниципальным имуществом, относятся к категории наиболее коррупциогенных. Проявление коррупции и иных злоупотреблений в рассматриваемой сфере болезненно отражается на правах и законных интересах добросовестных предпринимателей.

⁸⁷⁸ Собрание законодательства РФ. 1995. № 47, ст. 4472.

⁸⁷⁹ Чубенко И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 11.

⁸⁸⁰ См.: Абакумова Е.Б. Государственно-правовая защита прав предпринимателей в публичных правоотношениях // Актуальные проблемы экономики и права. 2018. Т. 12. № 4. С. 836.

Приказом Генеральной прокуратуры России от 31 марта 2008 № 53 (в ред. от 05.12.2017) «Об организации прокурорского надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности»⁸⁸¹ предусмотрен комплекс мер, непосредственно касающихся защиты прав предпринимателей в контрактной системе в сфере закупок. Так, в частности, в соответствии с данным приказом требуется обеспечить постоянный надзор за исполнением Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», обратив особое внимание на своевременное принятие и надлежащее исполнение федеральных, региональных и муниципальных программ развития малого и среднего предпринимательства, обеспечение равного доступа субъектов предпринимательской деятельности к получению поддержки в установленном законом порядке. Кроме того, в рассматриваемом приказе содержится требование, касающееся акцентирования усилий на обеспечении безусловного соблюдения заказчиками обязательств по исполненным предпринимателями государственным и муниципальным контрактам.

К сожалению, пока что по-прежнему распространены случаи невыполнения государственными и муниципальными заказчиками своих обязательств перед добросовестными хозяйствующими субъектами, нередки факты административного давления на последних⁸⁸².

В научной литературе отмечается, что для наполнения конкретным правоприменительным содержанием конституционного права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности необходимы, наряду с концептуальными трактовками данного вопроса, разработка и претворение в жизнь механизма его реализации. Наибольшую актуальность сегодня имеет проблема защиты прав

⁸⁸¹ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79062/ (дата обращения 12.09.2020).

⁸⁸² См.: информация о коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации об исполнении законодательства и противодействии коррупции в сфере предпринимательской и инвестиционной деятельности, прошедшей в октябре 2020 г. // URL: <https://www.genproc.gov.ru/smi/events/news-1892186/> (дата обращения 01.11.2020).

предпринимателей в отношениях с государственными структурами и их представителями⁸⁸³. Сказанное имеет особую актуальность и для рассматриваемой сферы.

Административный порядок защиты прав предпринимателей в контрактной системе предполагает также возможность обращения к уполномоченному по защите прав предпринимателей (далее также - бизнес-омбудсмену). В юридической литературе обращение к бизнес-омбудсмену рассматривается в качестве внесудебного способа защиты прав, альтернативной процедуры урегулирования споров⁸⁸⁴. К преимуществам альтернативных способов разрешения экономических споров следует отнести, в частности, более короткие сроки разрешения споров и конфиденциальный характер рассмотрения подобных обращений.

Правовое положение, основные задачи и компетенция Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный), а также уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации определяются Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ (с изм.) «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»⁸⁸⁵ (далее – Закон об уполномоченных по защите прав предпринимателей).

В соответствии с ч. 2 ст. 1 указанного Закона Уполномоченный при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее – Уполномоченный) и его рабочий аппарат являются государственным органом (ч. 2 ст. 1).

К основным задачам Уполномоченного относятся в том числе защита прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности (российских и

⁸⁸³ См.: *Абакумова Е.Б.* Указ. соч. С. 839.

⁸⁸⁴ См., например: *Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно.* 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. С. 964, 965 (автор главы – *И.С. Шиткина*).

⁸⁸⁵ СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2305.

иностранных предпринимателей - на территории России и российских предпринимателей - на территориях иностранных государств), а также осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления (ст. 2).

Согласно ст. 4 данного Закона к компетенции Уполномоченного относится рассмотрение жалоб субъектов предпринимательской деятельности. По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный может дать разъяснения заявителю; передать жалобу в уполномоченный орган (должностному лицу) для рассмотрения жалобы по существу; направить заключение с указанием мер по восстановлению прав предпринимателя в государственный (муниципальный) орган либо должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав предпринимателей; обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) органов (организаций), должностных лиц в случае не соответствия таких актов (решений, действий) законодательству и нарушения прав предпринимателей; обратиться в суд с иском о защите прав предпринимателей; обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении предпринимателей; направить в уполномоченные органы обращение о привлечении виновных лиц к юридической ответственности.

Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации действуют на основании вышеуказанного Федерального закона, а также региональных законов, устанавливающих правовое положение, основные задачи и компетенцию данных лиц.

Региональные уполномоченные рассматривают жалобы предпринимателей, зарегистрированных на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, а также жалобы предпринимателей, права которых были нарушены на территории соответствующего субъекта. Предметом обжалования являются

решения или действия (бездействие) региональных органов государственной власти, территориальных органов государственной власти федерального уровня, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, отдельных должностных лиц.

Как видно, Закон об уполномоченных по защите прав предпринимателей содержит общие базовые положения, касающиеся защиты прав предпринимателей. В то же время на практике могут иметь место особенности, связанные с деятельностью бизнес-омбудсменов применительно к отдельным сферам (секторам) экономики, в которых осуществляется предпринимательская деятельность, и видам данной деятельности. В отдельных случаях может потребоваться организация взаимодействия с иными государственными органами, имеющими отношение к защите прав предпринимателей.

Научный и практический интерес к вопросу об участии бизнес-омбудсменов в защите прав предпринимателей в контрактной системе обусловлен рядом причин. Во-первых, особой важностью самих отношений, связанных с обеспечением государственных и муниципальных потребностей в материальных и нематериальных благах, что в немалой степени зависит от предпринимателей, выступающих в качестве поставщиков, подрядчиков, исполнителей. Во-вторых, вовлеченностью в данные отношения значительного числа предпринимателей. В-третьих, большим количеством нарушений законодательства о контрактной системе, в том числе непосредственно затрагивающих права предпринимателей. В-четвертых, сложной системой государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в рамках которой помимо прочего рассматриваются жалобы предпринимателей – участников закупок. В этой связи актуальным представляется выяснение роли и места бизнес-омбудсменов в системе защиты прав предпринимателей, участвующих в закупках.

Как уже было отмечено, в Законе о контрактной системе возможности по защите прав предпринимателей тесно связаны с отношениями по осуществлению контрольной деятельности в данной системе. В п. 13 ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной

системе говорится о контрольных органах в сфере закупок федерального, регионального и муниципального уровней. На уровне Российской Федерации полномочия контрольного органа в сфере закупок возложены на ФАС России.

Предприниматели имеют возможность обратиться в контрольный орган с жалобой, которая может быть подана и рассмотрена до момента заключения государственного либо муниципального контракта. После заключения контракта споры между предпринимателями и их контрагентами должны разрешаться в судебном порядке. Обращение предпринимателей за защитой нарушенных прав к бизнес-омбудсмену на данной стадии закупок представляется нецелесообразным, поскольку контрольный орган в сфере закупок способен максимально оперативно разрешить возникший спор.

Актуальным представляется участие бизнес-омбудсмена в защите прав предпринимателей на стадии исполнения обязательств по государственным и муниципальным контрактам. Как уже неоднократно отмечалось, одной из серьезных проблем в рассматриваемой сфере является несвоевременная оплата поставленных товаров (результатов работ, оказанных услуг). О том, что неисполнение контрактных обязательств заказчиками приобрело массовый характер, свидетельствуют, в частности, материалы прокурорских проверок. Так, на заседании коллегии Генеральной прокуратуры России 13 марта 2017 г. приводились следующие данные. За последние 1,5 года усилиями прокуроров предпринимателям было погашено 40 млрд. рублей долгов за выполненные ими работы. В связи с несвоевременной оплатой исполненных государственных и муниципальных контрактов по инициативе прокуроров к административной и дисциплинарной ответственности привлечено 2 тысячи виновных лиц.

Добросовестные исполнители вынуждены обращаться в суды для получения честно заработанных денег. Предлагается рассматривать данные аспекты комплексно, принципиально ставить вопрос о предъявлении регрессных исков к должностным лицам, привлечении их к уголовной ответственности⁸⁸⁶. К

⁸⁸⁶ URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения 20.06.2017).

сожалению, факты несвоевременной оплаты поставленных товаров, выполненных работ в рамках заключаемых с предпринимателями в контрактной системе договоров продолжают иметь место⁸⁸⁷.

Участие бизнес-омбудсменов в защите прав предпринимателей в контрактной системе на стадии исполнения договорных обязательств предполагает тесное взаимодействие с органами прокуратуры. Так, в докладе Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей Б.Ю. Титова отмечается, что «важным фактором успешной работы института уполномоченных стал отлаженный механизм взаимодействия с Генеральной прокуратурой России. Несколько миллиардов рублей выплачено по государственным и муниципальным контрактам предпринимателям после обращения Уполномоченного на федеральном уровне, а также уполномоченных в регионах и в результате совместных действий с органами прокуратуры»⁸⁸⁸.

Проблема, связанная с неисполнением (ненадлежащим исполнением) государственными и муниципальными заказчиками обязательств по оплате товаров (работ, услуг) по контрактам, рассматривается в качестве одной из системных (ключевых) проблем бизнеса. Это касается многих регионов Российской Федерации. К ним, в частности, относятся Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Тыва, Республика Хакасия, Камчатский край, Ивановская область, Кировская область, Костромская область, Магаданская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тульская область, Ульяновская область, Ярославская область, Еврейская автономная область.

⁸⁸⁷ Так, в выступлении Генерального прокурора Российской Федерации И.В. Краснова на Петербургском международном экономическом форуме было отмечено, что в 2020 году с участием прокуроров бизнесу было возвращено более 37 млрд. руб. долгов по исполненным государственным и муниципальным контрактам // Рос. газета. 2021. 4 июня.

⁸⁸⁸ См.: Доклад Президенту Российской Федерации за 2019 год // <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2019/1.pdf> (дата обращения 31.01.2020).

Противоречивость ситуации, связанной с неоплатой (несвоевременной оплатой) товаров (результатов работ, услуг), заключается в том, что во всем мире государство традиционно признается одним из самых надежных контрагентов предпринимателей. Лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность, стремятся установить договорные отношения с государственными субъектами, предполагая помимо прочего гарантированную своевременную оплату по договорам. Вышеприведенные факты серьезно подрывают доверие предпринимателей к государству. В существующих условиях бизнес-омбудсмены могут оказать содействие предпринимателям в решении данной проблемы.

Можно привести примеры из практики, касающиеся участия бизнес-омбудсменов в защите прав предпринимателей в рассматриваемой сфере.

Так, в адрес Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Приморском крае поступили два обращения предпринимателей о неоплате товаров по государственным контрактам в сумме около 2 млн. рублей. При рассмотрении обращений выяснилось, что в рамках Закона о контрактной системе по итогам электронных аукционов были заключены государственные контракты на поставку товара. Поставка была осуществлена с соблюдением всех сроков и условий договоров, недостатков товара не выявлено. Товар был принят в полном объеме. Согласно условиям контракта оплата должна была быть произведена не позднее 15 рабочих дней со дня поставки товара. Государственный заказчик своих обязательства по оплате поставленного товара не исполнил.

Уполномоченным с целью разрешения данной проблемы осуществлялось взаимодействие с вице-губернатором края, органами исполнительной власти, направлялись соответствующие запросы. Был принят график погашения задолженности, взятый на контроль. По итогам работы Уполномоченного заявителям была произведена оплата в полном объеме.

Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Приморском крае М.А. Шемилина, в частности, отметила, что практику, связанную с неоплатой по контрактам, нельзя допускать, поскольку «страдают в результате все, исполнитель теряет деньги и время, втягивается в судебные тяжбы, а заказчики в итоге теряют

добросовестных подрядчиков и исполнителей, так как ждать оплаты годами для предпринимателей это не только не выгодно, но может привести и к потере бизнеса»⁸⁸⁹.

Таким образом, применительно к контрактной системе в сфере закупок речь идет прежде всего о защите прав предпринимателей с участием бизнес-омбудсменов в ситуациях неоплаты (ненадлежащей оплаты) по поставке товаров (выполнению работ, оказанию услуг и др.). Кроме того, на стадии исполнения контрактных обязательств предпринимателями имеют место случаи обращения к бизнес-омбудсменам, например, при отказе должностных лиц заказчиков подписывать акты о выполнении работ, одностороннем отказе заказчика от контракта и т.п. Содействие бизнес-омбудсмена в подобных ситуациях рассматривается как альтернативный (по отношению к судебному) порядок защиты прав предпринимателей.

В то же время защита прав предпринимателей при участии бизнес-омбудсменов также может осуществляться и в судах. Так, например, уполномоченному по защите прав предпринимателей в Тульской области поступила жалоба от субъекта предпринимательской деятельности о нарушении условий муниципального контракта. В результате рассмотрения жалобы уполномоченным было установлено, что между муниципальным заказчиком и предпринимателем был заключен муниципальный контракт на поставку оборудования. Предприниматель свои обязательства по контракту исполнил в полном объеме и в установленные сроки. Однако муниципальный заказчик в нарушение условия контракта оплату не произвел. Вопрос о погашении задолженности был вынесен уполномоченным на медиативное рассмотрение, однако в рамках досудебного урегулирования спор между предпринимателем и муниципальным заказчиком урегулировать не удалось.

Понимая значимость надлежащего исполнения финансовых обязательств муниципальным заказчиком перед субъектом малого бизнеса, уполномоченный и

⁸⁸⁹ URL: <https://primorsky.ru/news/165628/> (дата обращения 15.01.2020).

сотрудники аппарата оказали заявителю необходимую квалифицированную юридическую помощь. В частности, была подготовлена претензия о взыскании денежных средств за выполненные работы, предлагающая погасить общую сумму задолженности по контракту в добровольном порядке, а в последующем – исковое заявление в суд. В исковом заявлении содержалось мотивированное ходатайство о привлечении к участию в судебном разбирательстве уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тульской области в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора.

Исковое заявление было принято Арбитражным судом Тульской области к производству по делу (№ А68-2626/2015). К рассмотрению указанного гражданского дела уполномоченный был привлечен в качестве третьего лица, что явилось первым успешным опытом оказания поддержки и правовой помощи предпринимателю в ходе судебного разбирательства по делу о взыскании в его пользу задолженности по муниципальному контракту.

Представитель уполномоченного принял участие во всех судебных заседаниях, где им поддерживалась позиция истца, оказывалась оперативная правовая помощь предпринимателю. Исковые требования предпринимателя были удовлетворены в полном объеме. Таким образом, при содействии уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тульской области нарушенные права предпринимателя были восстановлены⁸⁹⁰.

Можно сделать следующие выводы.

В контрактной системе в сфере закупок особую актуальность представляет обеспечение защиты прав предпринимателей, в том числе от произвола должностных лиц государственных и муниципальных заказчиков, а также защиты добросовестной части бизнеса от недобросовестных предпринимателей.

Особое значение защиты прав предпринимателей в контрактной системе обусловлено рядом факторов: во-первых, в качестве контрагентов

⁸⁹⁰ См.: Ежегодный доклад уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тульской области за 2015 год // <https://ombudsmanbiz71.ru/> (дата обращения 10.01.2020).

предпринимателей выступают публично-правовые образования в лице государственных либо муниципальных заказчиков, осуществляющих публичные полномочия; во-вторых, непосредственно от предпринимателей зависит достижение цели контрактной системы – надлежащее, своевременное обеспечение государственных и муниципальных нужд.

В качестве перспективного для контрактной системы в сфере закупок целесообразно рассматривать досудебный (претензионный) порядок защиты прав предпринимателей, нашедший широкое применение в международной и зарубежной практике публичных закупок, но не используемый в России.

В контрактной системе в рамках юрисдикционной формы возможно применение судебного и административного порядка защиты прав предпринимателей.

Права участников контрактной системы - предпринимателей могут защищаться в судебном порядке путем признания оспоримой сделки недействительной (в том числе по общегражданским основаниям) и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; обжалования действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии; обжалования решений о внесении информации об участниках закупок – предпринимателях в реестр недобросовестных поставщиков. Кроме того, права предпринимателей могут защищаться при рассмотрении споров, связанных с неисполнением (ненадлежащим исполнением) контрактных обязательств, расторжением государственных либо муниципальных контрактов. В случае отказа государственного либо муниципального заказчика от заключения соответствующего контракта защита прав предпринимателей также может осуществляться путем подачи искового заявления о понуждении к заключению государственного либо муниципального контракта.

К недостаткам судебного порядка защиты прав предпринимателей, в частности, могут быть отнесены: существенная продолжительность судебного

разбирательства; сложности, касающиеся применения обеспечительной меры - приостановления исполнения обязательств по государственным либо муниципальным контрактам в связи с рассмотрением судебных дел.

Особое значение имеет административный порядок защиты прав предпринимателей – участников закупок в контрактной системе, основным преимуществом которого по сравнению с судебным порядком является сокращенный срок обжалования.

Предприниматели - участники закупок в контрактной системе могут обращаться для защиты прав в органы прокуратуры и к уполномоченным по защите прав предпринимателей (в частности, в случаях неоплаты заказчиками товаров, результатов работ, услуг). Органы прокуратуры и бизнес-омбудсмены могут самостоятельно осуществлять защиту прав, а также оказывать содействие предпринимателям в судах.

Комплексная система защиты прав предпринимателей включает различные государственные органы и органы местного самоуправления, обеспечивающие защиту прав на разных этапах осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе. Одновременно с защитой прав предпринимателей требуется обеспечить защиту прав и законных интересов иных участников контрактной системы - публично-правовых образований, а также общества в целом и отдельных граждан.

Выводы и рекомендации

Категория контрактной системы в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд неотделима от понятий экономической, хозяйственной и предпринимательской деятельности. Предпринимательская деятельность, осуществляемая в рамках данной системы, связана как с созданием (производством) материальных и нематериальных благ, так и с реализацией последних. Целью предпринимательской деятельности в контрактной системе, как и в иных случаях осуществления предпринимательской деятельности, является извлечение прибыли. В то же время на предпринимательскую деятельность существенное влияние оказывает публичный характер цели контрактной системы – обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Контрактная система в сфере закупок базируется на понятии системы как философской категории. Руководствуясь общефилософским принципом множественности описания системы, можно сконструировать различные модели контрактной системы, например, в экономической и социальной плоскостях либо в плоскости государственного управления. Применительно к системе права речь может идти о выстраивании отдельных отраслевых правовых моделей контрактной системы, серьезным недостатком которых является их «однобокость», поскольку подобные модели, формируемые в плоскости публичного либо частного права и ограничиваемые рамками отдельных отраслей права, не позволяют получить целостного научного представления о контрактной системе как сложной, комплексной категории экономико-правового, финансово-правового, социально-правового, управленческо-правового характера.

С научной и практической точек зрения актуальным является выработка правовой модели контрактной системы, отражающей комплексный, интегрированный характер самих общественных отношений (экономических, социальных, управленческих и др.), охватываемых рамками данной системы, а также публично-правовых и частноправовых средств регулирования. Разработка подобной модели должна способствовать формированию наиболее полного научного представления о контрактной системе в сфере закупок как сложной,

комплексной категории, выявлению проблем теоретического и практического характера, связанных с реализацией действующей модели контрактной системы, а также выработке научно-обоснованных рекомендаций, касающихся повышения эффективности контрактной системы в сфере закупок в России.

Целью функционирования контрактной системы является надлежащее обеспечение государственных и муниципальных нужд. Не отрицая значимости деятельности публично-правовых образований – Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (выступающих от их имени государственных либо муниципальных заказчиков), следует констатировать, что ключевая роль в достижении указанной цели контрактной системы принадлежит лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, - участникам контрактной системы, выступающим в качестве поставщиков, подрядчиков, исполнителей и др. В первую очередь от предпринимателей зависят качество и безопасность товаров (результатов работ, услуг), своевременность обеспечения государственных либо муниципальных потребностей в необходимых материальных и нематериальных благах. Без эффективной предпринимательской деятельности в рамках контрактной системы в сфере закупок не может быть обеспечено надлежащее выполнение государством его функций и, в конечном результате, нормальная жизнедеятельность общества.

С учетом особой роли лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, представляется целесообразной разработка правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе как составной части общей правовой модели контрактной системы в сфере закупок в России.

Система осуществления предпринимательской деятельности в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд может быть представлена как сложная, целостная, комплексная, интегрированная, динамическая система взаимодействия предпринимателей, государства и общества в целом, а также отдельного гражданина, нацеленная на обеспечение общественных, государственных и муниципальных потребностей в материальных и

нематериальных благах, основывающаяся на доверии, взаимовыгодном партнерстве и сотрудничестве, предусматривающая меры по государственной поддержке и стимулированию предпринимательской деятельности, а также обеспечивающая баланс прав и законных интересов предпринимателей и иных участников данной системы.

Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе включает в том числе основные понятия, функции, правовые принципы, а также частноправовые и публично-правовые средства регулирования предпринимательской деятельности.

Особенности правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок находят выражение в сочетании и взаимодействии отношений частноправового и публично-правового характера, частноправовых и публично-правовых интересов, частноправовых и публично-правовых средств.

Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в современных экономических условиях также может быть представлена как цифровая экосистема, включающая:

совокупность субъектов – предпринимателей, государства и общества в целом, а также отдельных граждан;

цифровую инфраструктуру – электронные торговые площадки, обеспечивающие реализацию конкурентных процедур отбора предпринимателей и заключения с ними государственных и муниципальных контрактов в электронной форме;

информационную инфраструктуру - единую информационную систему в сфере закупок для размещения информации о планировании закупок, размещении заказов, заключении договоров и исполнении договорных обязательств, а также различных реестров (заключенных договоров; недобросовестных поставщиков, подрядчиков, исполнителей; жалоб участников закупок и др.);

экономико-правовые, социально-правовые, управленческо-правовые связи между субъектами данной системы.

В рамках правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе решаются следующие задачи комплексного характера:

выявление (отбор) лучших потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей и иных контрагентов публично-правовых образований) - лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, которые могут обеспечить государственные и муниципальные потребности оптимальным образом (в том числе с позиции соотношения «цена-качество» товара, результата работы, услуги и т.п.);

заключение государственных либо муниципальных контрактов на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг и др.) на наиболее выгодных для сторон условиях, исходя из равноправных, партнерских отношений между публично-правовыми образованиями и предпринимателями;

исполнение договорных обязательств надлежащим образом, т.е. получение исполнения по контракту в установленный срок, в необходимом количестве (объеме), надлежащего качества, соответствующего требованиям по безопасности и т.д.

При осуществлении предпринимательской деятельности в контрактной системе также должны решаться комплексные задачи противодействия коррупции, развития конкуренции, развития промышленного производства и др.

Осуществление предпринимательской деятельности в контрактной системе связано с реализацией ряда функций: планирования закупок; определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения государственных и муниципальных контрактов; исполнения договорных обязательств; контроля в сфере закупок. Реализация данных функций предполагает как частноправовое, так и публично-правовое регулирование.

Функция управления в контрактной системе носит комплексный характер и включает элементы управления как публично-правового, так и частноправового характера, что оказывает непосредственное влияние на осуществление предпринимательской деятельности в данной системе.

Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе базируется на общесистемных философских принципах и включает общие правовые принципы осуществления предпринимательской деятельности; правовые принципы, отражающие особенности предпринимательской деятельности в контрактной системе.

Предлагаемая правовая модель предполагает сложное взаимодействие различных правовых принципов, через которое проявляется неразрывная связь частноправового и публично-правового регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе.

Анализ вопросов, касающихся регулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе, предполагает использование экономико-правового метода, охватывающего помимо прочего изучение программных документов экономического характера, отражающих курс государства на импортозамещение, поддержку отечественных товаропроизводителей, развитие промышленного производства, внедрение инноваций и т.д., а также программных документов социального характера, предусматривающих развитие социального предпринимательства, меры поддержки организаций инвалидов, социально ориентированных некоммерческих организаций и др. В предлагаемой правовой модели положения программных документов социально-экономического характера выступают в качестве базовых при формировании правовой основы осуществления экономической деятельности с участием предпринимателей в контрактной системе.

Проблемы выработки государственной экономической, социальной и правовой политики, в том числе в рассматриваемой сфере отношений, тесно связаны с общими вопросами, касающимися разработки законопроектов и принятия законов, качества законодательных актов. Применительно к рассматриваемой сфере отношений целесообразно обеспечить тесное взаимодействие юристов и экономистов, привлечение ученых, осуществляющих исследования, как частноправового, так и публично-правового характера.

Реализация государственной экономической политики осуществляется путем государственного регулирования экономики. Контрактная система в сфере закупок выступает одновременно как объектом государственного регулирования, так и важнейшим инструментом государственного регулирования экономических отношений, предпринимательской деятельности, позволяет обеспечивать реализацию функций государства, а также определенным образом связана с оказанием государственных и муниципальных услуг.

Предлагаемая правовая модель предусматривает усиленное государственное регулирование экономических отношений, предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок, что обусловлено особенностями целевого назначения закупок – обеспечением государственных и муниципальных нужд; непосредственным участием в рассматриваемых отношениях публично-правовых образований, от имени которых выступают государственные и муниципальные заказчики - государственные органы и органы местного самоуправления, действующие в рамках их компетенции и осуществляющие публичные полномочия; выполнением иных функций в области государственного и муниципального управления, в том числе обеспечением функционирования единой информационной системы в сфере закупок; особенностями источников финансирования – средствами бюджетов различного уровня и государственных внебюджетных фондов и т.д. Особая роль государственного регулирования экономических отношений, предпринимательской деятельности в контрактной системе проявляется в условиях экономических кризисов.

В предлагаемой правовой модели контрактная система в сфере закупок рассматривается в качестве важнейшего инструмента прогнозирования и планирования в рыночных условиях, что непосредственно отражается на осуществлении предпринимательской деятельности в данной системе. Индикативное планирование призвано играть роль механизма координации интересов и деятельности государства и самостоятельно хозяйствующих субъектов, сочетающего государственное регулирование с рыночным саморегулированием. Через механизмы контрактной системы исполняются

национальные проекты, государственные и муниципальные программы, ключевая роль при реализации которых принадлежит предпринимателям.

Предлагается отразить в Законе о стратегическом планировании связь предмета регулирования с долгосрочным планированием в контрактной системе в сфере закупок, выступающей в качестве инструмента реализации национальных проектов, государственных и муниципальных программ.

Действующая правовая модель в части планирования ориентирована преимущественно на текущее (бюджетное) планирование закупок (от одного года до трех лет). Расширение горизонтов планирования закупок в рамках контрактной системы способствует повышению эффективности планирования предпринимательской деятельности в данной системе.

Предлагаемая правовая модель предусматривает интеграцию предпринимателей, государства, общества в целом и отдельных граждан в рамках контрактной системы в сфере закупок, что предполагает объединение публичных и частных интересов, достижение их баланса. Взаимодействие между государством и предпринимателями носит характер устойчивых, равноправных, партнерских отношений, что реализуется в том числе через систему государственных и муниципальных контрактов долгосрочного характера (контракты жизненного цикла и т.п.).

В предлагаемой правовой модели контрактная система интегрирована с механизмами государственно-частного и муниципально-частного партнерства. В то же время действующая правовая модель исключает применение данных механизмов. Предлагается дополнить Закон о контрактной системе отдельной главой, посвященной заключению долгосрочных контрактов и исполнению обязательств по ним, в том числе включающих элементы государственно-частного либо муниципально-частного партнерства. В этой связи требуется предусмотреть в Законе о контрактной системе специальные критерии отбора предпринимателей, являющихся субъектами таких контрактов, а также показатели эффективности подобных закупок. Связь институтов контрактной системы в сфере закупок и

государственно-частного (муниципально-частного) партнерства следует отразить в Законе о государственно-частном партнерстве.

Должное взаимодействие между предпринимателями, государством, обществом и отдельным гражданином в контрактной системе предполагает осуществление общественного контроля, объектами которого выступают как государственные и муниципальные заказчики, осуществляющие публичные полномочия, так и предприниматели. Общественный контроль касается, в частности, качества и безопасности, а также сроков поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг). К формам контроля относятся, в том числе общественный мониторинг, общественный аудит.

Требуется согласование норм Закона о контрактной системе в части общественного контроля за деятельностью государственных либо муниципальных заказчиков, а также предпринимателей с Законом об основах общественного контроля. Представляется целесообразным осуществить правовое разграничение общественного (осуществляемого общественными объединениями) и гражданского (осуществляемого отдельными гражданами) контроля, осуществляемого как за публичными субъектами, осуществляющими публичные полномочия, так и за частными субъектами – лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность.

Предлагаемая правовая модель включает государственное и договорное регулирование экономических отношений, предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок, обеспечивающее баланс публичных интересов (государства, муниципальных образований, общества в целом), а также частных интересов (отдельных граждан и предпринимателей). В этих условиях требуется оптимальное соотношение между государственным и договорным регулированием. В то же время для действующей правовой модели характерна тенденция непрерывного усиления государственного регулирования за счет вытеснения договорного регулирования, ограничения принципа свободы договора. Введение новых запретов и ограничений, отражающихся в том числе на осуществлении предпринимательской деятельности, должно быть обоснованным.

Применительно к действующей правовой модели можно констатировать создание правовых основ государственной поддержки отдельных категорий участников закупок: учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов, субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Формами поддержки являются предоставление преференций, выделение обязательной доли закупок, участие субъектов на стадии исполнения обязательств в качестве соисполнителей.

Государственная поддержка отечественных товаропроизводителей реализуется через законодательные запреты и ограничения, касающиеся зарубежных предпринимателей и их товаров (работ, услуг), что непосредственно связано с решением задачи импортозамещения. При предоставлении преференций отечественным поставщикам (товаропроизводителям) в контрактной системе целесообразно одновременно учитывать возможность негативного влияния преференций на реализацию отдельных правовых принципов контрактной системы (например, принципов обеспечения конкуренции, эффективности закупок). На фоне запретов и ограничений, касающихся закупок иностранных товаров с целью поддержки отечественных товаропроизводителей (импортозамещения), должны быть гарантированы производство, поставка отечественных товаров, не уступающих по качеству, безопасности, потребительским свойствам аналогичным импортным товарам, что непосредственно связано в том числе с обеспечением частных интересов отдельных граждан.

В рамках предлагаемой правовой модели система государственной поддержки предпринимателей включает имущественную, информационную, консультационную поддержку, а также поддержку в области подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников организаций – участников закупок.

Данная правовая модель включает также систему стимулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе, в том числе с целью обеспечения надлежащего исполнения договорных обязательств предпринимателями, в частности, применительно к качеству и безопасности

товаров (результатов работ, услуг), своевременному исполнению обязательств. Сама возможность участия предпринимателей в государственных и муниципальных закупках может рассматриваться в качестве стимулирующей меры. Особое значение в современных условиях имеет стимулирование развития промышленного производства в рамках контрактной системы, включая выпуск технически сложных, высокотехнологичных товаров (выполнение соответствующих работ), а также товаров (работ, услуг) инновационного характера.

К формам стимулирования предпринимательской деятельности в контрактной системе относятся позитивные формы – экономическое и моральное стимулирование, а также применение наказания как негативная форма.

Меры экономического стимулирования предпринимателей – участников государственных закупок изначально были предусмотрены рядом нормативных правовых актов, принятых на первоначальном этапе развития рассматриваемых отношений в рыночных условиях хозяйствования (начале - середине 90-х гг. прошлого века). В дальнейшем в ходе развития специального законодательства стал наблюдаться определенный уход от экономических методов стимулирования, их постепенная замена мерами административного характера, что представляется неоправданным. Можно констатировать, что в действующей правовой модели позитивные формы стимулирования в должной мере не используются.

Контрактная система в сфере закупок с учетом выполняемых данной системой функций предусматривает ряд требований к предпринимателям – участникам закупок, необходимых для того, чтобы лица, признанные победителями в рамках отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей и др.), могли реально и надлежащим образом исполнить контрактные обязательства, а также для обеспечения прав добросовестных предпринимателей – участников контрактной системы.

В рамках предлагаемой правовой модели система требований к участникам закупок - предпринимателям включает несколько уровней: общие требования к лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность; закрытый перечень

специальных требований к участникам закупок; дополнительные - квалификационные требования к участникам закупок (о наличии материальных, финансовых, трудовых ресурсов, опыта работы и т.п.). Дополнительные квалификационные требования могут быть применимы в том числе при закупках товаров (работ, услуг) технически, технологически сложного, инновационного характера, связанных с решением задач развития промышленного производства, инновационной экономики и т.п. Предъявление дополнительных квалификационных требований обусловлено также наличием недобросовестных (в широком понимании) предпринимателей – участников закупок, в том числе «фирм-однодневок.

Для действующей правовой модели характерно ограничение возможности предъявления дополнительных квалификационных требований к предпринимателям, что объясняется необходимостью минимизации рисков, касающихся возможных сговоров, ограничения конкуренции и иных негативных последствий по причине установления подобных дополнительных требований. Предусмотренные законодательством о контрактной системе дополнительные требования к участникам закупок касаются прежде всего наличия опыта выполнения аналогичных контрактов. В то же время данный показатель не может однозначно свидетельствовать о наличии производственных, трудовых, финансовых ресурсов у участника закупки, поскольку обязательства по ранее заключаемым контрактам могли исполняться за счет сил и средств соисполнителей.

Предъявление дополнительных квалификационных требований к участникам закупок является ограничением принципа свободы договора, а также принципа свободы предпринимательской деятельности с целью обеспечения как публичных интересов, так и частных интересов добросовестных (в широком понимании) участников закупок, а также отдельных граждан – конечных получателей материальных и нематериальных благ.

Для действующей правовой модели осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе характерна не только упрощенная система

требований к предпринимателям в части ограничения дополнительных квалификационных требований, но и существенное упрощение в части способов отбора предпринимателей (способов закупок) с целью заключения с ними государственных либо муниципальных контрактов. Имеют место признаки непоследовательной государственной экономической и правовой политики в части применения конкурентных способов закупок. В настоящее время приоритет отдается электронному аукциону, связанному с определением победителя по единственному критерию – цене. В то же время на международном уровне электронный аукцион рекомендуется применять лишь при закупках типовой (простейшей, серийной) продукции. Закупки же продукции технически и технологически сложного, инновационного характера связываются, в частности, с проведением двухэтапного конкурса, который в настоящее время не предусмотрен Законом о контрактной системе. Отказ от данного способа объясняется его невостребованностью на практике, что, в свою очередь, может свидетельствовать о недостаточном количестве (объеме) закупаемых товаров (работ, услуг) технически и технологически сложного, инновационного характера в рамках решения задачи развития промышленного производства в России в части, связанной с контрактной системой.

Таким образом, действующая правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе и в целом данной системы свидетельствует об ее ориентировании преимущественно на закупки типовых товаров (работ, услуг) с целью удовлетворения текущих потребностей. В этой связи представляется целесообразным не подводить контрактную систему под общие, упрощенные правила отбора предпринимателей, а дифференцировать их, вернувшись к предусмотренным до недавнего времени таким конкурентным способам закупок, как двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, запрос предложений. Данные способы закреплены в международном и зарубежном законодательстве, отказ от них в Законе о контрактной системе представляется ошибочным.

Государственный либо муниципальный контракт в контрактной системе в сфере закупок имеет признаки предпринимательского договора, для которого характерны две группы особенностей: особенности предпринимательского договора как такового (по сравнению с иными гражданско-правовыми договорами); особенности государственного либо муниципального контракта (по сравнению с иными предпринимательскими договорами).

Можно отметить следующие особенности предпринимательского договора в контрактной системе: цель договора связывается с извлечением прибыли на фоне общей цели контрактной системы – обеспечения государственных либо муниципальных нужд; предприниматель выступает на одной стороне предпринимательского договора, его контрагентом является публично-правовое образование (в лице государственного либо муниципального заказчика – государственного либо муниципального органа, осуществляющего публичные полномочия); возмездный характер предпринимательского договора; усиленная публично-правовая регламентация предпринимательских договоров в контрактной системе, в том числе существенное ограничение свободы договора.

Исходя из содержания предпринимательской деятельности в контрактной системе, выделяются предпринимательские договоры по продаже (реализации) товаров, передаче имущества в пользование, выполнению (производству) работ, оказанию услуг и др. В контрактной системе могут применяться особые договорные конструкции, в частности, энергосервисные контракты и контракты жизненного цикла.

Условия предпринимательских договоров, заключаемых в контрактной системе в сфере закупок, включают несколько групп условий: общие условия для государственных либо муниципальных контрактов, предусмотренные ГК РФ; общие условия для договоров соответствующего вида, закрепленные в ГК РФ и иных нормативных правовых актах; специальные условия контрактов, предусмотренные Законом о контрактной системе; специальные условия контрактов, предусмотренные иными специальными законами и подзаконными нормативными актами о контрактной системе.

К числу обязательных условий государственных либо муниципальных контрактов относятся, в частности, условия: о предмете (включая требования по количеству (объему), качеству и безопасности закупаемых объектов); о цене товара (результата работы, услуги и др.); о порядке финансирования; о приемке.

Особое значение имеет срок действия государственного либо муниципального контракта, определяемый прежде всего нормами бюджетного законодательства, касающимися лимитов бюджетного финансирования. Анализ бюджетного законодательства в данной части свидетельствует о сформированности правовой основы для заключения среднесрочных и долгосрочных государственных и муниципальных контрактов. В то же время на практике срок действия подавляющего большинства заключаемых контрактов не превышает одного финансового года.

Предлагаемая правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе ориентирована на установление договорных отношений долгосрочного и среднесрочного характера, что в том числе должно способствовать стабильности договорных связей с добросовестными (в широком понимании) предпринимателями. Заключение подобных контрактов связано с реализацией национальных проектов, государственных и муниципальных программ, а также решением задач развития промышленного производства, инновационной экономики.

Ограничение правового принципа свободы договора в контрактной системе обусловлено публичными интересами и проявляется при заключении государственных и муниципальных контрактов, исполнении и обеспечении исполнения договорных обязательств, изменении договора, одностороннем отказе от договора, что непосредственно отражается на предпринимательской деятельности в данной системе. Ограничения принципа свободы договора должны быть обоснованными.

К особенностям осуществления предпринимательской деятельности при заключении государственных и муниципальных контрактов в рамках реализуемой

правовой модели относятся: отсутствие преддоговорной стадии, запрет на проведение переговоров, запрет на составление протоколов разногласий.

В контрактной системе не реализуется в полной мере принцип сотрудничества сторон (так, электронный аукцион как основной способ отбора предпринимателей не способствует реализации данного принципа).

Имеют место случаи навязывания предпринимателям заведомо невыгодных договорных условий (при этом предприниматель может посчитать себя связанным этими условиями и действовать добросовестно вопреки своим интересам), злоупотребления правом со стороны государственных и муниципальных заказчиков.

Ограничения принципа свободы договора в контрактной системе имеют как негативный характер (запрет на заключение контрактов), так и позитивный характер (обязательность заключения контрактов, обязательные условия контрактов). Ограничения договорной свободы, объясняемые необходимостью защиты публичных интересов, должны быть обоснованными, не нарушать в том числе принцип справедливости. Принцип обеспечения конкуренции не должен превалировать над принципом свободы договора. При этом должны учитываться законные интересы предпринимателей.

Особое значение для контрактной системы в рамках предлагаемой правовой модели имеют принципы надлежащего и реального исполнения обязательств, поскольку от их реализации непосредственно зависит достижение цели данной системы – обеспечение государственных и муниципальных нужд. Особую роль имеет также принцип сотрудничества, предполагающий взаимный учет интересов публично-правовых образований и предпринимателей.

Исполнение договорных обязательств в контрактной системе носит комплексный характер (сочетание и взаимодействие отношений частноправового и публично-правового характера, частноправовых и публично-правовых интересов, частноправовых и публично-правовых средств).

В рамках действующей правовой модели Законом о контрактной системе предусмотрены нормы об обязательности приемки и независимой экспертизы. В то

же время независимая экспертиза пока что не нашла должного применения на практике, что связано в том числе с отсутствием должного финансирования данной процедуры.

Законом о контрактной системе предусмотрены два способа обеспечения исполнения обязательств – независимая гарантия и внесение денежных средств на указанный заказчиком счет. Размер обеспечения может составлять до 30 % от начальной (максимальной) цены контракта, что затрагивает интересы добросовестной части предпринимателей.

Одна из проблем связана с неисполнением (ненадлежащим) исполнением обязательств контрагентами предпринимателей - публично-правовыми образованиями, несмотря на императивные нормы Закона о контрактной системе, касающиеся сроков оплаты поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг).

Законом о контрактной системе установлены специальные основания, случаи, пределы изменения, расторжения государственных и муниципальных контрактов по соглашению сторон, решению суда и в одностороннем порядке. По общему правилу предусмотрен запрет на изменение существенных условий государственных и муниципальных контрактов. В то же отдельные условия государственных и муниципальных контрактов должны быть более «гибкими» (например, запрет на изменение цены контракта привел к расторжению ряда контрактов на выполнение строительных подрядных работ в условиях роста цен на строительные материалы, что отразилось как на частных интересах предпринимателей, так и на публичных интересах их контрагентов).

Усиленное государственное регулирование исполнения договорных обязательств, изменения и расторжения государственных и муниципальных контрактов, связанное с обеспечением публичных интересов, должно быть обоснованным.

Имеют место особенности заключения государственных и муниципальных контрактов и исполнения договорных обязательств в отдельных сферах (секторах) экономики, в частности, в сферах государственного оборонного заказа (оборонно-

промышленного комплекса), производства и реализации лекарственных средств, капитального строительства. Общими признаками перечисленных сфер (секторов) экономики в том числе являются: нацеленность на производство (создание) материальных благ для обеспечения государственных и муниципальных нужд, что непосредственно связано с решением задач развития промышленного производства, развития инновационной экономики; долговременный характер договорных связей; изначально предусмотренные в специальном законодательстве меры по государственной поддержке лиц, осуществляющих производство продукции (выполняющих работы). Применительно к указанным сферам (секторам) экономики целесообразным представляется заключение контрактов, включающих элементы государственно-частного (муниципально-частного) партнерства.

К субъектам предпринимательской деятельности – участникам контрактной системы могут применяться различного рода санкции публично-правового и частноправового характера: санкции общего характера, касающиеся любых лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность, а также специальные санкции, применяемые только в контрактной системе в сфере закупок. Для осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе характерна повышенная ответственность предпринимателей.

В рамках санкций по отношению к предпринимателям применяется особый механизм - реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). При внесении информации в данный реестр при наличии признаков уклонения победителя по результатам отбора от заключения контракта необходимо более объективно оценивать причины незаключения контракта в установленный срок. В то же время на практике имеют место случаи внесения сведений в рассматриваемый реестр по формальным основаниям, что нарушает права предпринимателей.

Действующая правовая модель осуществления предпринимательской деятельности ориентирована на установление жестких санкций по отношению к предпринимателям, что обусловлено публичной целью, публичными задачами,

публичными интересами, реализуемыми в контрактной системе. В то же время, как уже ранее отмечалось, помимо санкций (как мер негативного стимулирования) в рамках предлагаемой правовой модели предусмотрено также положительное (моральное и материальное) стимулирование предпринимательской деятельности.

Правовая модель осуществления предпринимательской деятельности в контрактной системе в сфере закупок включает систему защиты прав предпринимателей, в том числе от произвола государственных и муниципальных заказчиков (соответствующих должностных лиц), а также защиты добросовестной части предпринимательского сообщества от недобросовестных предпринимателей.

Под защитой прав предпринимателей в контрактной системе предложено понимать комплекс мер, реализуемых государством и обществом, направленных на регулирование отношений, возникающих между предпринимателем – участником контрактной системы в сфере закупок, являющимся поставщиком (подрядчиком, исполнителем и др.) и публично-правовым образованием, выступающим в лице государственного либо муниципального заказчика в качестве контрагента предпринимателя, и включающих в себя: установление дополнительных прав предпринимателей; формы возможных нарушений прав и механизм их защиты; ответственность за нарушение прав предпринимателей – участников контрактной системы.

В контрактной системе в рамках юрисдикционной формы возможно применение судебного и административного порядка защиты прав предпринимателей. В действующей правовой модели права участников закупок – предпринимателей защищаются путем признания оспоримой сделки недействительной (в том числе по общегражданским основаниям) и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки; обжалования действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной или котировочной комиссии; обжалования решений о внесении информации об участниках закупок – предпринимателях в реестр недобросовестных поставщиков. Кроме того, права

предпринимателей могут защищаться при рассмотрении споров, связанных с неисполнением (ненадлежащим исполнением) контрактных обязательств, расторжением государственных либо муниципальных контрактов. В случае отказа государственного либо муниципального заказчика от заключения соответствующего контракта защита прав предпринимателей также может обеспечиваться в суде путем подачи искового заявления о понуждении к заключению договора.

К недостаткам судебного порядка защиты прав предпринимателей относятся, в частности, длительность судебного разбирательства; сложности, касающиеся возможности применения обеспечительной меры - приостановления исполнения обязательств по государственным либо муниципальным контрактам в связи с рассмотрением судебных дел.

Следует обратить внимание на то обстоятельство, что, несмотря на особую важность рассматриваемой сферы, а также сложности, возникающие в правоприменительной практике и связанные, в частности, с комплексным характером правового регулирования, до настоящего времени отсутствует обобщение судебной практики на уровне постановлений Пленума Верховного Суда РФ. Имеются лишь обзоры судебной практики, утвержденных Президиумом Верховного Суда РФ, по соответствующим категориям дел: обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016) и обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017).

Вопрос дальнейшего обобщения судебной практики в рассматриваемой сфере имеет особое значение, в том числе для обеспечения эффективной защиты

прав предпринимателей, и должен решаться с привлечением ученых-правоведов – специалистов в областях частного и публичного права.

Особое внимание в действующей правовой модели уделено административному порядку защиты прав предпринимателей – участников закупок, основным преимуществом которого по сравнению с судебным порядком является сокращенный срок обжалования. ФАС России, являясь уполномоченным на осуществление контроля в контрактной системе государственным органом, наработала объемную административную практику, выработала собственные позиции, не всегда совпадающие с позициями судебных органов. В связи с этим требуется согласование судебных и административных позиций, что будет способствовать в том числе обеспечению надежной защиты прав предпринимателей.

Предприниматели - участники закупок за защитой прав в рамках контрактной системы также могут обращаться в органы прокуратуры и к уполномоченным по защите прав предпринимателей (далее – бизнес-омбудсмены), в частности, в случаях неоплаты либо несвоевременной оплаты государственными и муниципальными заказчиками товаров, результатов работ, услуг. Органы прокуратуры и бизнес-омбудсмены также могут оказывать содействие предпринимателям при рассмотрении дел в судах. В этой связи Закон о контрактной системе целесообразно дополнить отсылочными нормами к Закону об уполномоченных по защите прав предпринимателей в части участия бизнес-омбудсменов в защите прав участников закупок.

В предлагаемой правовой модели наряду с судебным и административным порядком в контрактной системе предусмотрен применение претензионного порядка защиты прав предпринимателей, нашедшего широкое применение в международной и зарубежной практике, но не используемого в отечественной контрактной системе.

Одновременно с выстраиванием комплексной, интегрированной системы защиты прав участников закупок - предпринимателей, обеспечивающей надежную защиту их прав на различных стадиях закупок, требуется обеспечение надежной

защиты прав и законных интересов иных участников контрактной системы - публично-правовых образований, а также общества в целом и отдельного гражданина.

Список использованных источников и литературы

Список использованных источников

Международные акты

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг / Принят в г. Нью-Йорке 31.05.1994 - 17.06.1994 на 27-ой сессии ЮНСИТРАЛ // Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. – 1994 год. Т. XXV. – Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1996. С. 417-440.

Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества / Подписан в г. Астане 10.10.2000 // СЗ РФ. - 2002. - № 7. - Ст. 632.

Принципы международных коммерческих договоров (Принципы УНИДРУА) (1994 год) // Библиотечка «Российской газеты». – 2001. – № 13.

Конвенция ООН против коррупции / Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 года (вступила в силу для России 8 июня 2006 г.) // Бюллетень международных договоров. - 2006. - № 10.

Типовой закон о публичных закупках (ЮНСИТРАЛ). Принят Комиссией ООН по праву международной торговли 01.07.2011 // URL: <http://www.uncitral.org> (дата обращения 19.08.2017).

Декларация от 18 ноября 2011 г. «О евразийской экономической интеграции» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Протокол от 16 декабря 2011 г. «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.» // СЗ РФ. - 2012. - № 37. - Ст. 4986.

Договор о Евразийском экономическом союзе / подписан в г. Астане 29 мая 2014 г. // URL: **Ошибка! Недопустимый объект гиперссылки.**

Договор о функционировании Европейского Союза // URL: <https://eulaw.ru/treaties/tfeu/> (дата обращения 15.12.2021).

Типовые законодательные положения о публично-частных партнерствах / Типовое положение 2. Определения / Доклад Комиссии ООН по праву

международной торговли. - 52 сессия (8–19 июля 2019 года). - Прил. I // URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/74/17> (дата обращения 10.12.2021).

Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы и федеральные законы

Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.93) // Рос. газета. - 1993. - 25 дек.

Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. – 2020. - № 11. Ст. 1416.

Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. - 1994. - № 32. - Ст. 3301.

Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ. - 1996. - № 5. - Ст. 526.

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. - 1998. - № 31. - Ст. 3823.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 1. - Ст. 1.

Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. – 1996. – № 25. - Ст. 2954.

Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» // Рос. газета. - 1994. - 21 дек.

Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» // Рос. газета. - 1995. - 17 янв.

Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» // Рос. газ. - 1994. - 15 дек.

Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» // СЗ РФ. - 1995. - № 34. - Ст. 3426.

Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» // СЗ РФ. - 1996. - № 35. - Ст. 4137.

Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. - 1999. - № 9. - Ст. 1096.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. - 1999. - № 42. - Ст. 5005.

Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // СЗ РФ. – 2002. - № 52 (ч. 1). - Ст. 5140.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2003. – 2003. - № 40. - Ст. 3822.

Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. — 2006. — № 12. — Ст. 1231.

Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ред. от 10.01.2016) // СЗ РФ. - 2006. - № 31. - Ст. 3434.

Федеральный закон от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2007. - № 31. - Ст. 4006.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. - 2008. - № 52 (ч. 1). - Ст. 6228.

Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» // СЗ РФ. – 2010. - № 16. - Ст. 1815.

Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // СЗ РФ. - 2011. - № 19. - Ст. 2716.

Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 176-ФЗ «О ратификации Соглашения о государственных (муниципальных) закупках» // СЗ РФ. — 2011. — № 29. — Ст. 4267.

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // СЗ РФ. - 2011. - № 30 (ч. 1). - Ст. 4571.

Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2011. - № 48. - Ст. 6724.

Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (ред. от 13.07.2015) // Рос. газета. - 2012. - 31 дек. - № 303.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 05.04.2016) // СЗ РФ. - 2013. - № 14. - Ст. 1652.

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2013. - № 19. - Ст. 2305.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2014. - № 26. - Ст. 3378.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2015. - № 27. - Ст. 3947.

Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2015. - № 27. - Ст. 3953.

Федеральный закон от 1 июля 2021 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.4 Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. - 2021. - № 27 (ч. I). - Ст. 5105.

Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2021. - № 27 (ч. II). - Ст. 5188.

Указы Президента России

Указ Президента РФ от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // СЗ РФ. - 1997. - № 15. - Ст. 1756.

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. - 2004. - № 11. - Ст. 945.

Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. – 2008. - № 20. - Ст. 2290.

Указ Президента РФ от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2008. - № 29 (ч. 1). - Ст. 3482.

Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2011. - № 21. - Ст. 2930.

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // СЗ РФ. – 2012. - № 19. - Ст. 2333.

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения» // СЗ РФ. - 2012. - № 19. - Ст. 2335.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. - 2012. - № 19. - Ст. 2338.

Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. - 2012. - № 22. - Ст. 2754.

Указ Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 613 «О некоторых вопросах государственного управления и контроля в сфере государственного оборонного

заказа вооружения, военной, специальной техники и материальных средств» // СЗ РФ. - 2014. - № 37. - Ст. 4935.

Указ Президента РФ от 5 июня 2015 г. № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» // СЗ РФ. - 2015. - № 23. - Ст. 3306.

Указ Президента РФ от 2 февраля 2016 г. № 41 «О некоторых вопросах государственного контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере» // СЗ РФ. – 2016. - № 6. - Ст. 831.

Указ Президента РФ от 1 апреля 2016 г. № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» // СЗ РФ. – 2016. - № 14. - Ст. 1985.

Указ Президента РФ от 1 декабря 2016 № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2016. - № 49. - Ст. 6887.

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. – 2018. - № 20. - Ст. 2817.

Указ Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. - 2020. - № 30. - Ст. 4884.

Указ Президента РФ от 16 августа 2021 г. № 478 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2021 - 2024 годы» // СЗ РФ. – 2021. - № 34. - Ст. 6170.

Указ Президента РФ от 2 марта 2022 г. № 83 «О мерах по обеспечению ускоренного развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации» // Рос. газета. - 2022. - 3 марта.

Послания Президента России

Послания Президента России Федеральному Собранию РФ

Послание Президента России Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г.
// URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/17118> (дата обращения 11.01.2013).

Послании Президента России В.В. Путина Федеральному собранию от 4 декабря 2014 г. // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173> (дата обращения 10.12.2019).

Послание Президента России Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г.
// URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения 20.01.2016).

Бюджетные Послания Президента России

Бюджетное послание Президента России от 25 мая 2009 г. «О бюджетной политике в 2010-2012 годах» // URL: <http://kremlin.ru/acts/news/4187> (дата обращения 08.06.2009).

Бюджетное послание Президента России от 29 июня 2011 года о бюджетной политике в 2012-2014 годах // URL: <http://www.kremlin.ru/acts/11779> (дата обращения 20.05.2014).

Иные правовые акты Президента России

Национальный план противодействия коррупции / утвержден Президентом России 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Рос. газета. - 2008. - 5 авг.

Постановления Правительства Российской Федерации

Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 14 августа 1993 г. № 812 «Об утверждении Основных положений порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации» // Собрание актов Президента России и Правительства России. -1993. - № 34. - Ст. 3189.

Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1011 «О централизованной закупке в 2008 году за счет ассигнований федерального бюджета диагностических средств и антиретровирусных препаратов для профилактики, выявления и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С, а также оборудования и расходных материалов для неонатального

и аудиологического скрининга в учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения, и об их передаче в федеральные учреждения здравоохранения (учреждения, оказывающие медицинскую помощь), подведомственные федеральным органам исполнительной власти и Российской академии медицинских наук, а также в собственность субъектов Российской Федерации с последующей их передачей при необходимости в собственность муниципальных образований» // Рос. газета. – 2008. – 2 февр.

Постановление Правительства РФ от 8 ноября 2013 г. № 1005 «О банковских гарантиях, используемых для целей Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. – 2013. – № 46. – Ст. 5947.

Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2013 г. № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей» // СЗ РФ. – 2013. - № 48. - Ст. 6265.

Постановление Правительства РФ от 25 ноября 2013 г. № 1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом» // СЗ РФ. – 2013. – № 48. – Ст. 6266.

Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» // СЗ РФ. – 2013. – № 49 (ч. VII). – Ст. 6427.

Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1089 «Об условиях проведения процедуры конкурса с ограниченным участием при закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. - 2013. - № 49. - Ст. 6432.

Постановление Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения» // СЗ РФ. – 2013. – № 49 (ч. VII). – Ст. 6436.

Постановление Правительства РФ от 19 декабря 2013 г. № 1186 «Об установлении размера цены контракта, при которой или при превышении которой существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации, в случае если выполнение контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно» // СЗ РФ. – 2013. – № 51. – Ст. 6887.

Постановление Правительства РФ от 13 января 2014 г. № 19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» // СЗ РФ. - 2014. - № 3. - Ст. 288.

Постановление Правительства РФ от 10 февраля 2014 г. № 89 «Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд» // СЗ РФ. - 2014. - № 7. - Ст. 683.

Постановление Правительства РФ от 4 февраля 2015 г. № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» // СЗ РФ. – 2015. – № 6. – Ст. 976.

Постановление Правительства РФ от 11 марта 2016 г. № 182 «О случаях и об условиях, при которых в 2016 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта» // СЗ РФ. - 2016. – № 13. – Ст. 1822.

Постановление Правительства РФ от 14 марта 2016 г. № 190 «О случаях и порядке предоставления заказчиком в 2016 году отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и (или) осуществления списания начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней)» // СЗ РФ. – 2016. – № 12. – Ст. 1669.

Постановление Правительства РФ от 14 марта 2016 г. № 191 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2016 году» // СЗ Ф. – 2016. – № 12. – Ст. 1670.

Постановление Правительства РФ от 14 марта 2016 г. № 191 «Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2016 году» // СЗ РФ. - 2016. - № 12. - Ст. 1670.

Постановление Правительства РФ от 16 сентября 2016 г. № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» // СЗ РФ. - 2016. - № 39. - Ст. 5649.

Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2018. - № 45. - Ст. 6947.

Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2020 г. № 616 «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из

иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства» // СЗ РФ. - 2020. - № 19. - Ст. 2993.

Постановление Правительства РФ от 25 июня 2020 г. № 921 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления закупок в сфере строительства и признании утратившим силу распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 мая 2016 г. № 890-р» // СЗ РФ. - 2020. - № 27. - Ст. 4209.

Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2021. - № 23. - Ст. 4042.

Распоряжения Правительства Российской Федерации

Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р <Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года> // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

Распоряжение Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 1101-р <Об утверждении Программы Правительства РФ по повышению эффективности бюджетных расходов на период до 2012 года> // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2593-р <Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года> // СЗ РФ. – 2014. - № 2 (ч. II). - Ст. 219.

Распоряжение 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)> // СЗ РФ. – 2016. – № 13. – Ст. 1880.

Распоряжение Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р <Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019-2024 гг.> // СЗ РФ. - 2019. - № 6. – Ст. 542.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти

Приказ Минфина России от 13 ноября 2007 г. № 108н «Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны)» // БНА ФОИВ.– 2007. – № 50.

Приказ Минобрнауки России от 1 ноября 2012 г. № 881 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» // Рос. газета. - 2013. - 13 марта.

Приказ Минпромторга России от 1 ноября 2012 г. № 1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации» // Рос. газета. - 2013. - 20 марта.

Приказ Минздрава России от 13 февраля 2013 г. № 66 «Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и плана ее реализации» // Ваше право. - 2013. - № 8.

Приказ Минздрава России от 31 июля 2013 г. № 514н «Об утверждении Критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» // Рос. газета. - 2013. - 27 сент.

Приказ Минкомсвязи России от 10 октября 2013 г. № 286 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или)

высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» // Рос. газета. - 2014. - 2 апр.

Приказ Минэкономразвития России от 25 марта 2014 г. № 155 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Рос. газета. -2014. – 21 мая.

Приказ Минэкономразвития России от 31 марта 2015 г. № 189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» (зарегистрировано в Минюсте России 30.04.2015 № 37082) // БНА ФОИВ. –2015. – № 38.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

Постановление Правительства Москвы от 24 февраля 2012 г. № 67-ПП «О системе закупок города Москвы» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. - 2012. - № 13.

Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 30 декабря 2013 г. № 1095 «О системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд Санкт-Петербурга» // URL: www.gov.spb.ru (дата обращения 11.05.2015).

Постановление Правительства Москвы № 664-ПП от 13 ноября 2014 г. «О реорганизации Департамента городского имущества города Москвы и изменении ведомственного подчинения отдельных государственных казенных учреждений города Москвы и государственных унитарных предприятий (государственных предприятий, казенных предприятий) города Москвы» // URL: <http://www.mos.ru> (дата обращения 12.12.2015).

Зарубежные нормативные правовые акты

Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2015 г. № 434-У «О государственных закупках» // URL:

https://online.zakon.kz/document/?doc_id=34050877#pos=3;-106 (дата обращения 12.01.2020).

Нормативные правовые акты, утратившие силу

Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. - 2005. - № 30. - Ст. 3105.

Иные акты государственных органов

Методические рекомендации по проведению аудита в сфере закупок / утверждены Коллегией Счетной палаты РФ (протокол от 21.03.2014 г. № 15К (961) // URL: <http://naiz.org> (дата обращения 05.04.2018).

Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О бюджетной стратегии на период до 2023 года» // URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 20.02.2019).

Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письма федеральных органов исполнительной власти

Письмо Минэкономразвития России от 27 сентября 2010 г. № Д22-1740 «О разъяснениях, связанных с применением Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ» // Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

Письмо Минрегиона России от 5 июля 2011 г. № 17697-ИП/08 «Об определении цены государственного или муниципального контракта» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. - 2011. - № 5.

Письмо ФАС России от 6 октября 2011 г. № АЦ/39173 «О разъяснении норм Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных

нужд» в части изменения цены государственного или муниципального контракта»
// Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минэкономразвития России от 29 ноября 2013 г. № Д28и-2263 «Об экспертизе оказанных по государственному (муниципальному) контракту услуг длящегося характера и о составлении отчета, если контрактом этапы оказания услуг не предусмотрены, но приемка и оплата услуг производятся ежемесячно» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Казначейства России от 30 мая 2014 г. № 42-5.7-09/5 «О рассмотрении обращения о разъяснении вопросов, связанных с отдельным этапом исполнения контракта» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минфина России от 6 июня 2014 г. № 02-05-10/27547 «Об учете расходов на оказание услуг по проведению экспертизы по проверке предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям государственного (муниципального) контракта» // Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

Письмо Минэкономразвития от 30 сентября 2014 г. № Д28и-1889 «О направлении ответов на поступившие вопросы» // URL: <http://docs.cntd.ru/document/420233413> (дата обращения 02.04.2016).

Письмо ФАС России от 21 октября 2014 г. № АЦ/42516/14 «О направлении информации о включении в контракт условий об уплате неустойки, а также об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу в случае заключения с ним контракта, на размер налоговых платежей» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минфина России от 10 апреля 2015 г. № 02-02-08/20726 «О размере неустойки (штрафа, пени) в случае ненадлежащего исполнения (неисполнения) заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, а также о проведении независимой антикоррупционной экспертизы проекта поправок в Постановление Правительства

РФ от 25.11.2013 № 1063 в части уточнения порядка применения условий о неустойке» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минэкономразвития России от 30 сентября 2015 г. № Д28и-2921 «Об осуществлении закупки путем проведения запроса котировок, если заказчику необходимо установить требования к товару, используемому при выполнении работ (оказании услуг)» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минэкономразвития России от 26 октября 2015 г. № ОГ-Д28-13657 «О начислении штрафов и пеней за неисполнение, ненадлежащее исполнение, просрочку исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) контрактных обязательств» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минэкономразвития России от 27 ноября 2015 г. № Д28и-3575 «О взыскании, отсрочке и списании заказчиком неустойки (штрафа, пени) за ненадлежащее исполнение обязательств по контракту» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минэкономразвития России от 7 декабря 2015 г. № Д28и-3551 «О требованиях к участникам закупки услуг по перевозке пассажиров, разработке документации о закупке и включении в техническое задание запрета на привлечение соисполнителей» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минэкономразвития России от 11 декабря 2015 г. № Д28и-3620 «Об установлении требования к участникам закупки о личном выполнении работ и запрета на привлечение к выполнению работ субподрядчика или принципала; о лице, ответственном за неисполнение или ненадлежащее исполнение предусмотренных контрактом обязательств» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минэкономразвития России от 17 февраля 2016 г. № ОГ-Д28-1799 «О мерах, применяемых в отношении недобросовестных участников закупки, предлагающих необоснованное снижение цены контракта» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минэкономразвития России № 324-ЕЕ/Д28и, ФАС России № АЦ/9777/16 от 18 февраля 2016 г. «О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу об установлении в проекте контракта оснований для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта при осуществлении закупок в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Письмо Минэкономразвития России от 29 июля 2016 г. № ОГ-Д28-9219 // Бюджетные организации: акты и комментарии для бухгалтера. - 2016. - № 12.

Аналитические материалы

Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года // URL: <https://www.minfin.ru/> (дата обращения 12.02.2020).

Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года // URL: <https://minfin.gov.ru/> (дата обращения 14.06.2020).

Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года // URL:

<https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2021/05/main/44-FZ.pdf> (дата обращения 10.06.2021).

Материалы судебной практики

Акты Конституционного Суда РФ

Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2001 г. № 151-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Думы Приморского края о проверке конституционности Постановления Правительства Российской Федерации «О квотах на вылов (добычу) водных биологических ресурсов внутренних морских вод, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации» // Вестник КС РФ. - 2002. - № 2.

Определение Конституционного Суда РФ от 2 июля 2013 г. № 1054-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запросов Кабинета Министров Республики Татарстан и Вахитовского районного суда города Казани о проверке конституционности пункта 10 части 1 статьи 16 и части 9 статьи 83 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // Вестник КС РФ. - 2014. - № 2.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации 4 февраля 2014 г. № 373-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Шарафутдиновой Лейсан Ирековны на нарушение ее конституционных прав положениями части 2 статьи 71 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств» и части 3.3 статьи 34 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision155383.pdf> (дата обращения: 22.10.2014).

Определение Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2015 г. № 233-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы государственного бюджетного учреждения здравоохранения города Москвы «Городская клиническая больница N 15 имени О.М. Филатова Департамента здравоохранения города Москвы» на нарушение конституционных прав и свобод положениями пункта 2 статьи 1

Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации», пункта 1 статьи 11 Гражданского кодекса Российской Федерации и части 8 статьи 9 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2020 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в связи с жалобой гражданина В.В. Сонины» // СЗ РФ. - 2020. - № 20. - Ст. 3220.

Постановления Пленумов Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 6, Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ № 8 от 1 июля 1996 г. (в ред. от 25.12.2018) «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень ВС РФ. – 1996. - № 9.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Бюллетень ВС РФ. - 2003. - № 12.

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. - 2006. - № 8.

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. - 2006. - № 8.

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 ноября 2011 г. № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» // Вестник ВАС РФ. - 2012. - № 1.

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2011 г. № 81 «О некоторых вопросах применения статьи 333 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. - 2012. - № 2.

Постановление Пленума ВАС РФ от 23 марта 2012 г. № 14 «Об отдельных вопросах практики разрешения споров, связанных с оспариванием банковских гарантий» // Вестник ВАС РФ. - 2012. - № 5.

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах»// Вестник ВАС РФ. - 2014. - № 5.

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 6 июня 2014 г. № 35 «О последствиях расторжения договора» // Вестник ВАС РФ. - 2014. - № 8.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 июня 2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Бюллетень ВС РФ. - 2015. - № 8.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2016 г. № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств // Бюллетень ВС РФ. – 2016. - № 5.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 ноября 2016 г. № 54 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах и их исполнении» // Бюллетень ВС РФ. – 2017. - № 1.

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 марта 2021 г. № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства» // Рос. газета. - 2021. - 24 марта.

Информационные письма и обзоры судебной практики Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными»// Вестник ВАС РФ. - 2014. - № 4.

Обзор судебной практики Верховного Суда РФ. - 2015. - № 3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.09.2016) // Бюллетень ВС РФ. – 2017. - № 2.

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. - 2015. - № 3 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 25.11.2015) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Обзор судебной практики Верховного Суда РФ. - 2016. - № 3 (утв. Президиумом Верховного суда РФ 19.10.2016) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации. - 2016. - № 4 (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2016) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Акты Верховного Суда Российской Федерации

Определение Верховного Суда РФ от 3 августа 2015 г. по делу № 309-ЭС15-26, А60-7371/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Определение Верховного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 307-КГ15-18139 по делу № А66-16470/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Определение Верховного Суда РФ от 19 февраля 2016 г. № 306-ЭС15-15659 // Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

Постановление Верховного Суда РФ от 6 декабря 2016 г. № 31-АД16-18 // URL: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-06122016-n-31-ad16-18/> (дата обращения 14.12.2018).

Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 9 марта 2017 г. № 302-ЭС16-14360 // Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 25 апреля 2017 г. по делу № 302-ЭС16-16957, А33-376/2016 // URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-25042017-po-delu-n-302-es16-16957-a33-3762016/> (дата обращения 14.12.2018).

Акты Высшего Арбитражного Суда РФ

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 7 сентября 2010 г. № 2715/10 по делу № А64-7196/08-23 // Вестник ВАС РФ. – 2010. – № 11.

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 декабря 2010 г. № 11017/10 по делу № А06-6611/2009 // Вестник ВАС РФ. – 2011. – № 3.

Постановление Президиума ВАС РФ от 22 ноября 2011 г. № 6274/11 по делу № А44-3036/2010 // Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 февраля 2012 г. № 12499/11 // Вестник ВАС РФ. - 2012. - № 10.

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 11 сентября 2012 г. № 3378/12 // Вестник ВАС РФ. - 2013. - № 1.

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 декабря 2013 г. № 12945/13 // URL: http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_9a9c2db2-ba55-4634-8a7a-f086a6fb2796 (дата обращения 14.12.2015).

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 января 2014 г. № 11535/13 по делу № А40-148581/12, А40-160147/12 // URL: http://www.arbitr.ru/as/pract/post_pres (дата обращения 11.12.2016).

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 марта 2014 г. № 15742/13 по делу № А56-1120/2013 // Доступ из справочной правовой системы «Гарант».

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 13 мая 2014 г. № 19371/13 по делу № А45-27060/2012 // URL: http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_d043cc5e-39bd-4b81-a9f0-7ff0248f9915 (дата обращения 12.12.2016).

Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15 июля 2014 г. № 5467/14 по делу № А53-10062/2013 // URL: http://www.arbitr.ru/bras.net/f.aspx?id_casedoc=1_1_39b55051-14d6-4994-82d4-1b69ba8a2b01 (дата обращения 12.12.2016).

Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 21 октября 2013 г. № ВАС-12945/13 // URL: <https://kodeks-gk.ru/document-9252.html> (дата обращения 21.11.2016).

Определение Высшего Арбитражного Суда РФ Москва от 11 марта 2014 г. № ВАС-19891/13 // URL: <http://www.arbitr.ru> (дата обращения 25.11.2015).

Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 17 марта 2014 г. № ВАС-19371/13 // URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/kc5ZGfsVDBxJ/> (дата обращения 28.12.2015).

Акты арбитражных судов

Решение Арбитражного суда Челябинской области от 18 марта 2011 г. по делу № А-76-21834/2010 // URL: www.msk.arbitr.ru (дата обращения 28.12.2013).

Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 30 июня 2010 г. № по делу № КГ–А41/6148-10 // URL: <http://www.resheniya-sudov.ru> (дата обращения 28.03.2013).

Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 28 июня 2012 г. № Ф09-4480/12 по делу № А76-16059/2011 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 27 мая 2013 г. по делу № А-45-24254/2012 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2013 г. № 06АП-3711/2013 по делу № А37-427/2013 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 февраля 2014 г. по делу № А03-8395/2013 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 31 марта 2014 г. по делу № А65-3320/2013 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Арбитражного суда Тюменской области от 23 апреля 2014 г. по делу № А70-1889/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Арбитражного суда Московской области от 15 мая 2014 г. по делу №А41-18249/14 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Арбитражного суда Красноярского края от 7 июля 2014 г. по делу № А33-7712/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2014 г. по делу № А46-3706/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Арбитражного суда Хабаровского края от 28 августа 2014 года по делу № А73-9526/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 октября 2014 г. по делу № А07-11398/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Арбитражного суда Республики Калмыкия от 21 апреля 2015 г. по делу № А22-4831/2014 // URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/C3v1cgSG8R5y/> (дата обращения 12.05.2019).

Постановление ФАС Северо-Западного округа от 22 мая 2014 г. по делу № А56-16067/2013 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 11 июня 2015 г. № 13АП-8710/2015 по делу № А56-75576/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 19 августа 2015 г. № 13АП-15029/15 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 6 ноября 2015 г. № Ф08-7783/2015 по делу № А63-12105/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 30 ноября 2015 г. № Ф08-8592/2015 по делу № А63-1116/2015 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 3 февраля 2016 г. № 09АП-57792/15 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10 февраля 2016 г. № Ф04-14493/2014 по делу № А75-996/2014 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 16 февраля 2016 г. № Ф09-712/16 по делу № А71-6981/2015 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22 марта 2016 г. № Ф01-499/2016 по делу № А79-3537/2015 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23 марта 2016 г. № Ф01-501/2016 по делу № А79-3535/2015 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Арбитражного суда Московского округа от 30 марта 2016 г. № Ф05-2588/2016 по делу № А40-56312/2015 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 13 апреля 2016 г. № Ф01-568/2016, Ф01-705/2016 по делу № А79-3538/2015 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Правовые подходы, применяемые Арбитражным судом Уральского округа при рассмотрении споров по договорам строительного подряда, а также по государственным (муниципальным) контрактам на выполнение строительных работ (утв. на заседании президиума Арбитражного суда Уральского округа 18.12.2015) // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Административная практика

Постановление ФАС России от 6 ноября 2015 г. по делу № АК714/15 // URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения 20.11.2015).

Решение ФАС России от 20.10.2014 по делу № К-1505/14 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение ФАС России от 15 мая 2015 г. по делу № К-567/15 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение ФАС России от 30 декабря 2015 г. по делу № К-1980/15 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение ФАС России от 27 января 2016 г. по делу № К-106/16 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение ФАС России от 23 марта 2016 г. № 223ФЗ-116/16 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Амурского УФАС России от 1 октября 2014 г. № РНП-28-50/2014 // URL: <http://amur.fas.gov.ru> (дата обращения 01.10.2014).

Решение Архангельского УФАС России от 21 сентября 2015 г. по делу № 437оз-15 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Решение Омского УФАС России от 26 октября 2015 г. по делу № 03-13.1/106-2015 // URL: <http://solutions.fas.gov.ru> (дата обращения 03.11.2015).

Решение Владимирского УФАС России от 1 декабря 2015 г. по делу № 272/2015 // Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

Список литературы

Абакумова Е.Б. Государственно-правовая защита прав предпринимателей в публичных правоотношениях // Актуальные проблемы экономики и права. - 2018. - Т. 12. - № 4. - С. 828-841.

Абова Т.Е. Охрана хозяйственных прав предприятий. - М.: Юрид. лит., 1975. – 216 с.

Абова Т.Е. Гражданское право и предупреждение коррупции // Предупреждение организованной и коррупционной преступности средствами различных отраслей права / Сборник материалов международной научно-практической конференции (Москва, ИГП РАН, 2-3 ноября 2000 г.), круглого стола (Москва, ИГП РАН, 17 мая 2001 г.). - М. Юрист, 2002. - С. 269-271.

Агапова Е.В., Беляева О.А. Границы транспарентности публичных закупок: монография. – М.: КноРус, 2020. – 110 с.

Агапова Е.В., Беляева О.А. Государственные закупки: современный инструментарий социальной политики // Юрист. – 2020. - № 6. – С. 2-10.

Агапова Е.В., Беляева О.А. Неординарный правовой режим публичных закупок у субъектов малого и среднего бизнеса // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2020. - № 3. – С. 26-31.

Агарков М.М. Предмет и система советского гражданского права // Советское государство и право. – 1940. – № 8 – 9. – С. 52–72.

Агарков М.М. К вопросу о договорной ответственности. - Вопросы советского гражданского права: Сб. 1. - М.-Л.: Изд-во АН СССР, 1945. - С.114-155.

Александров Н.Г. К вопросу о роли договора в правовом регулировании общественных отношений / Н. Г. Александров // Учен. зап. ВИЮН. - 1946. - Вып. 6. - С. 60-83.

Алексеев С.С. Структура советского права. - М.: Юрид. лит., 1975. - 264 с.

Алексеев С.С. Линия права. - М.: Статут, 2006. - 461 с.

Амосов С.М. Основания защиты гражданско-правовых отношений // материалы VI ежегодной международной научно-практической конференции в рамках Байкальского юридического форума «Защита частных прав: проблемы теории и практики». – Иркутск, Байкальский государственный университет, 2017. – С. 203-206.

Амосов С.М. Добросовестность участников гражданско-правовых отношений // материалы V ежегодной международной научно-практической конференции «Защита частных прав: проблемы теории и практики». – Иркутск, Байкальский государственный университет, 2017. – С. 211-213.

Андреев В.К. О проблемах совершенствования ГК РФ // Государство и право. - 2009. - № 3. - С. 45-52.

Андреев В.К. Гражданское право не должно быть только частным // - Российское правосудие. - 2011. - № 2. - С. 32-41.

Андреев В.К., Андреева Л.В. Меры стимулирования малого и среднего бизнеса в сфере государственных и корпоративных закупок // Журнал предпринимательского и корпоративного права. - 2016. - № 2. - С. 34-41.

Андреев Ю.Н. Участие государства в гражданско-правовых отношениях. - СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2005.

Андреев Ю.Н. Механизм гражданско-правовой защиты: монография. - М.: Норма, 2015. - 464 с.

Андреева Л.В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2011. - 336 с.

Андреева Л.В. Понятие контрактной системы и основные правила ее функционирования // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 11. - С. 3-16.

Андреева Л.В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. - М.: Проспект, 2019. - 232 с.

Андреева Л.В. Государственные закупки экологически чистой продукции: стимулы VS конкуренция // Журнал предпринимательского и корпоративного права. – 2022. - № 2. – С. 50-55.

Анохин В., Семенов Г. Проблемы заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов на размещение заказов для государственных нужд // Хозяйство и право. - 2010. - № 1. - С. 141.

Антоненко М.А. Закупки для государственных нужд: договорное регулирование отношений (очерки теории): монография. - М.: Русайнс, 2016. - 122 с.

Анчишкина О.В. Сфера государственных закупок как объект экономического анализа // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. - 2011. - № 1. - С. 73-86.

Анчишкина О.В. Типы контрактов (договоров) и их применение в Российской контрактной системе в целях эффективного обеспечения публичных нужд // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. - 2014. - № 5. - С. 80-94.

Архипов Д.А. Распределение договорных рисков в гражданском праве: экономико-правовое исследование. - М.: Статут, 2012. - 112 с.

Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.

Бабаков В.А. Гражданско-правовая защита интересов государства. - М.: Юрлитинформ, 2018. - 344 с.

Бакина И.С. Правовые проблемы соотношения Гражданского кодекса Российской Федерации и законодательства о контрактной системе в части осуществления закупки товаров для государственных или муниципальных нужд // Вопросы российского и международного права. - 2016. - № 3. - С. 169-175.

Бакун А., Савинский А. О межотраслевой методике пресечения коррупционных преступлений // Законность. - 2009. - № 7. - С. 9-12.

Баринов Н.А. Избранные труды. - М.: Норма, 2012. - 608 с.

Барков А.В. Договор как средство правового регулирования рынка социальных услуг: монография. - М.: Юрист, 2008. - 291 с.

Барков А.В. Социальное предпринимательство в условиях формирования правовой модели рынка социальных услуг // Предпринимательское право. - 2012. - № 2. - С. 28 - 32.

Барков А.В. Классификация типичных недостатков, содержащихся в цивилистических исследованиях, и некоторые научно-методологические рекомендации по их устранению // Вестник Пермского университета. - Сер.: Юридические науки. - 2014. - Вып. 4(26). - С. 226-234.

Барков А.В., Гришина Я.С. Методологические основы конструирования российской модели правового обеспечения экологического предпринимательства // Гражданское право. - 2018. - № 4. - С. 3-7.

Басовский Л.Е. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: Учебное пособие. - М.: Инфра-М, 2007. - 260 с.

Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — 800 с.

Башлаков-Николаев И., Кирпичев М. Реестр недобросовестных поставщиков. Пора менять подходы // Конкуренция и право. - 2015. - № 6. - С. 48-50.

Белицкая А.В. Правовое регулирование государственно-частного партнерства: монография. - М.: Статут, 2012. - 191 с.

Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство как альтернатива контрактной системе // Юрист. - 2014. - № 5. - С. 33-37.

Белов В.Е. Закон о государственных и муниципальных заказах: проблемы правового регулирования и правоприменительной практики // Власть закона. - 2010. - № 2. - С. 59-72.

Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. - 304 с.

Белов В.Е. Концептуальные проблемы формирования и функционирования контрактной системы в сфере закупок в России. - М.: Юстицинформ, 2018. – 472 с.

Белокрылова О.С. Методы снижения рисков коррупции в системе государственных и муниципальных закупок // Вопросы регулирования экономики. – 2015. – Т. 6. - № 4. - С. 140-146.

Белокрылова О.С. Методы снижения рисков коррупции в системе государственных и муниципальных закупок // Вопросы регулирования экономики. – 2015. – Т. 6. - № 4. - С. 154-161.

Белых В.С. Формы и способы защиты прав хозяйственных организаций: Учеб. пособие. – Свердловск: СЮИ, 1985. – 63 с.

Белых В.С., Виниченко С.И. Правовое регулирование цен и ценообразования в Российской Федерации: Учеб.-практ. пособие. - М.: НОРМА, 2002. – 224 с.

Белых В.С. Свобода предпринимательской деятельности как конституционно-правовая категория в Российской Федерации. - СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. - 189 с.

Белых В.С. Модернизация российской экономики и предпринимательское законодательство: вопросы теории и практики / под ред. *А.И. Татаркина*. - Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2011. - 263 с.

Беляева О.А. Контрактная система: основные проблемы правоприменения и пути их преодоления // Журнал российского права. - 2015. - № 7. - С. 34-44.

Беляева О.А. Торги: основы теории и проблемы практики: Монография. - М.: ИЗиСП при Правительстве РФ: Инфра-М, 2016. - 250 с.

Беляева О.А., Габов А.В. Арбитрабельность споров, возникающих в сфере закупок // Журнал российского права. – 2017. - № 5. - С. 46-55.

Беляева О.А., Кабытов П.П., Кузнецов В.И. Правовое регулирование государственного оборонного заказа: цивилистический и административно-правовой аспекты // Журнал российского права. – 2019. - № 9. – С. 60-72.

Беляева О.А. Режим публичных закупок: пути правовой идентификации // Проблемы и вызовы цифрового общества: тенденции развития правового регулирования цифровых трансформаций: сборник научных трудов по материалам I Международной научно-практической конференции / под редакцией Н.Н. Ковалевой. Саратов, СГЮА, 2019. – С. 153-155.

Беляева О.А., Мишагин А.В. Гражданско-правовая модерация отношений по государственному оборонному заказу в Российской Федерации / Право и бизнес: правовое пространство для развития бизнеса в России. - Коллективная монография. - В 4-х томах. / Отв. ред. С.Д. Могилевский [и др.]. - М.: Проспект, 2020.- С. 20-38.

Беляева О.А. Антивирусная трансформация регулирования публичных закупок // Трансформация моделей правового регулирования объектов инновационной инфраструктуры в современном праве: российский и зарубежный опыт: монография. – М.: Проспект, 2021. – С. 496-505.

Беляева О.А. Устойчивые государственные закупки: понятие и правовое регулирование / Устойчивый экономический рост и право: сборник материалов к XVI Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся. – М.: Юриспруденция, 2021. - С. 56-63.

Беляева О.А. Снабжение армии и флота: цивилистические аспекты // Право в Вооруженных Силах – Военно-правовое обозрение. – 2021. - № 12. – С. 29-34.

Беляева О.А. Правовые механизмы включения предприятий оборонно-промышленного комплекса в систему закупок продукции гражданского назначения // Предпринимательское и корпоративное право. – 2022. - № 1. – С. 9-14.

Блинов В.Г. Публично-правовые и частноправовые отношения при поставке товаров для государственных нужд: монография. Чебоксары: изд-во Чуваш. ун-та, 2008. - 196 с.

Богатырев А.Г. Инвестиционное право. - М.: Российское право, 1992. - 272 с.

Богачева Т.В. Юридический статус подрядчика как стороны договора на выполнение подрядных строительных работ // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2015. - № 10. - С. 64-71.

Богданов Е.В. Гражданское право России как регулятор экономических отношений // Законодательство и экономика. - 2012. - № 1. - С. 29-36.

Бойко Н.Н. К вопросу об определении понятия эффективности использования бюджетных средств // Финансовое право. - 2014. - № 1. - С. 4-7.

Болтинова О.В. К вопросу о повышении эффективности бюджетных расходов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. - 2014. - № 3. – С.342-350.

Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный). М., 2013.

Брагинский М.И. Общее учение о хозяйственных договорах. – Минск: Наука и техника, 1967. – 260 с.

Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. – Кн. первая: Общие положения. М.: Статут, 2002. 848 с.

Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. вторая: Договоры о передаче имущества. 6-й завод. М.: Статут, 2004.

Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М.: Статут, 2003.

Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. пятая. В двух томах. Т. 2: Договоры о банковском вкладе, банковском счете; банковские расчеты. Конкурс, договоры об играх и пари. М.: Статут, 2006.

Брайг Б., Мутай И.М. Res publica и res mercatoria в проформах ФИДИК и ГК РФ // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. - 2016. - № 1. - С. 111-144.

Братусь С.Н. Принципы советского гражданского права // Правоведение. - 1960. - № 1.

Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. - М.: Госюриздат, 1963. - 196 с.

Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность (очерк теории). - М.: Городец-издат, 2001. - 208 с.

Бузгалин А.В., Колганов А.И. Планирование: потенциал и роль в рыночной экономике XXI века // Вопросы экономики. - 2016. - № 1. - С. 63-80.

Быков А.Г. О содержании курса предпринимательского права и принципах его построения // Предпринимательское право. - 2004. - № 1. - С. 5-15.

Вавилин Е.В. Принципы гражданского права. Механизм осуществления и защиты гражданских прав. - Саратов: изд-во СГЮА, 2012. - 364 с.

Вавилин Е.В. Осуществление и защита гражданских прав. - 2-е изд., перераб. и доп. - М: Статут, 2016. - 416 с.

Вайпан В.А. Основы правового регулирования деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства // Право и экономика. - 2015. - № 12. - С. 4-9.

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

Вайпан В.А. Реализация принципа социальной справедливости в правовом регулировании предпринимательской деятельности: монография. - М.: Юстицинформ, 2020. – 696 с.

Варшавский К.М. Подряды и поставки в Союзе С.С.Р. - М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1925. - 231 с.

Варшавский К.М. Подряды и поставки в Союзе С.С.Р. - М.: Юрид. изд-во НКЮ РСФСР, 1928. - 287 с.

Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. - М.: Юрид. лит., 1976. - 264 с.

Венгеров А.Б. Теория государства и права: Часть II. Теория права. Том I. – М.: Юристъ, 1996. – 168 с.

Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. - М., Л.: Изд-во АН СССР, 1948. - 839 с.

Вершило Т.А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств: правовые проблемы реализации // Финансовое право. - 2013. - № 5. - С. 21-27.

Виниченко Ю.В., Амосов С.М. Чрезвычайные ситуации: взгляд с позиции влияния на функционирование системы гражданского оборота // Материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Право в условиях чрезвычайной ситуации: пределы и возможности». – Иркутск, Иркутский государственный университет, 2020. - С. 201-205.

Виниченко Ю.В., Амосов С.М. О достаточности имеющихся правовых средств для правового регулирования гражданского оборота в условиях тотальной цифровизации // Материалы международной заочной научно-практической конференции «Развитие цифровой экономики в Союзном государстве Беларуси и России: достижения, проблемы, перспективы». – Минск, Белорусский государственный аграрный технический университет, 2021. - С. 6-8.

Винницкий А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. - 2010. - № 11. - С. 82-91.

Винницкий А.В. О методологии научных исследований имущественных отношений с участием государства и муниципальных образований // РАЮН. Научные труды. - Вып. 11. - Т. 2. - М., 2011. - С. 62 – 66.

Витрук Н.В. Система российского права (современные подходы) // Российское правосудие. - 2006. - № 6. - С. 4-14.

Витрук Н.В. Общая теория юридической ответственности. - М.: Норма, 2009. - 259 с.

Витрянский В.В. Особенности ответственности за нарушение «предпринимательского» договора // Журнал российского права. - 2008. - № 1. - С. 20-26.

Витрянский В.В. Система гражданско-правовых договоров в условиях реформирования гражданского законодательства // Вестник ВАС РФ. - 2012. - № 1. - С. 26-59.

Витрянский В.В. Реформа части первой Гражданского кодекса Российской Федерации // Арбитражные споры. - 2016. - № 1. - С. 70-83.

Власенко Н.А. Теория государства и права. - М.: Юриспруденция, 2009. - С. 230–237.

Вольский А.И. Предисловие к изд.: *Федорович В.А., Патрон А.П.* США: государство и экономика / Институт США и Канады РАН. М.: Международные отношения, 2005. С. 3-22.

Гавзе Ф.И. Социалистический гражданско-правовой договор. - М.: Юридическая литература, 1972. - 168 с.

Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). - М.: Юрист, 2002. – 286 с.

Гаджиев Г.А. Экономическая эффективность, правовая этика и доверие к государству // Журнал российского права. - 2012. - № 1. - С. 10-21.

Галанов В.А., Гришина О.А., Шибяев С.Р. Зарубежный опыт закупочной деятельности государства. - М., Инфра-М, 2010. - 236 с.

Гамбаров Ю.С. Гражданское право. Общая часть / под ред.: Томсинов В.А. - М.: Зерцало, 2003. - 816 с.

Гапанович А.В. Арбитрабельность споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов // Арбитражный и гражданский процесс. - 2016. - № 6. - С. 55-60.

Гапанович А.В. Конфликт принципа свободы договора и принципа обеспечения конкуренции // Юрист. - 2016. - № 15. - С. 15-18.

Глазьев С.Ю. Стратегия опережающего развития и интеграции на основе становления шестого технологического уклада (из научного доклада на Научном совете РАН по комплексным проблемам евразийской экономической интеграции,

конкурентоспособности и устойчивому развитию 29 января 2013 г. // Партнерство цивилизаций. - 2013. - № 1-2. - С. 195-232.

Голубцов В.Г. Публично-правовые субъекты в гражданском праве. Опыт комплексного исследования: Монография. - Пермь: Перм. гос. ун-т, 2008. - 528 с.

Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. - 2010. - № 10. - С. 61-77.

Гонгало Б.М. Учение об обеспечении обязательств. Вопросы теории и практики / Б.М. Гонгало. – М.: Статут, 2004. – 222 с.

Государственное и договорное регулирование предпринимательской деятельности: коллективная монография / под науч. ред. *В.С. Белых*. - М.: Проспект, 2015. – 248 с.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности: монография / [Г.Ф. Ручкина и др.] – М.: Русайнс, 2021. – 280 с.

Государственное регулирование экономической деятельности в условиях членства России во Всемирной торговой организации, Евразийском экономическом сообществе и Таможенном союзе: монография / отв. ред. *И.В. Ершова*. - М.: Норма, 2014. - 288 с.

Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики: Монография / под ред. *А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой*. - М.: ИЭ РАН, 2012. - 212 с.

Государственно-частное партнерство: теория и практика: учебное пособие / *В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев, А.В. Баженов, А.М. Воротников*. - М.: НИУ Высшая школа экономики, 2010. - 288 с.

Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / ред. *А.К. Казанцев, Д.А. Рубвальтер*. – М.: Инфра-М, 2011. - 330 с.

Государство: преемственность и новизна: научн. изд. / *Ю.А. Тихомиров*. - М.: ИД «Юриспруденция», 2011.

Государство и бизнес в системе правовых координат: Монография / кол. авт; отв. ред. *А.В. Габов*. - М.: Инфра-М, ИЗиСП при Правительстве РФ, 2014. - 320 с.

Гражданский кодекс Российской Федерации. Постатейный комментарий к главам 1-5 / Под ред. д.ю.н., проф. *Л.В. Санниковой*. - М.: Статут, 2015. - 662 с.

Гражданское законодательство и судебная практика: проблемы взаимодействия: монография / отв. ред. *В.Л. Слесарев*. - М.: Проспект, 2017. 176 с.

Гражданское право. Т. I. Учебник. Изд. шестое, пераб. и доп. / под ред. *А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого*. - М.: ТК «Велби», 2002. - 776 с.

Гражданское право: В 4 т. Том 1. Общая часть: Учебник / Отв. ред. проф. *Е.А. Суханов*. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2004. - 720 с.

Гражданское право: Учебник. В 2 т. / Под ред. *Б.М. Гонгало*. Т. 2. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Статут, 2017. - 543 с.

Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. *В.А. Белова*. - М.: Юрайт, 2009. - 993 с.

Гражданское право и современность: Сборник статей, посвященный памяти М.И. Брагинского / Под ред. *В.Н. Литовкина и К.Б. Ярошенко*; ИЗиСП при Правительстве РФ. - М.: Статут, 2013. - 766 с.

Гражданское право России (ч. 1): Курс лекций: Учебное пособие / Под ред. *А.А. Мохова*. - Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2003.

Гриб В.В., Егорова М.А. Правовые основания одностороннего введения экономических санкций в условиях действия законодательства ВТО // Юридический мир. - 2014. - № 12. - С. 48-56.

Грибанов В.П. Договор поставки. Учебное пособие. - М.: изд-во МГУ имени М.В. Ломоносова, 1960. - 88 с.

Грибанов В.П. Ответственность сторон по договору поставки. - М.: Гос. изд. юрид. лит., 1962. - 115 с.

Грибанов В.П. Принципы осуществления гражданских прав // Вестник Московского университета. Сер. Право. - 1966. - № 3.

Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав / Науч. ред.: *Ем В.С.* - 2-е изд., стереотип. - М.: Статут, 2001. - 411 с.

Григорович Е.В., Ключникова Я.А. Некоторые вопросы правового регулирования деятельности субъектов малого предпринимательства // Экономика и право. XXI век. - 2015. - № 4. - С. 12-16.

Гринкевич А.П. Гражданско-правовая ответственность казны // Хозяйство и право. - 1996. - № 4.

Гришаев С.П. Российская Федерация как участник гражданских правоотношений // Хозяйство и право. - 2010. - № 6. - С. 102-109.

Гришина Я.С. Социально необходимые товары как объект правоотношения по удовлетворению социально-имущественной потребности // Бизнес и право в России и за рубежом. - 2013. - № 1. - С. 26 - 30.

Гришина Я.С. Концептуальная модель правового обеспечения российского социального предпринимательства: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. М., 2016. 60 с.

Грудцына Л.Ю., Иванова С.А., Пашенцев Д.А. Развитие институтов гражданского общества в системе частноправовых отношений. М.: Юркомпани, 2015. 116 с.

Губайдуллина М.Р. Неэффективное использование?: проблемы, классификация и ответственность // Бюджетный учет. - 2010. - № 6.

Губин Е.П., Шерстобитов А.Е. Идея и реальность госзаказа // Политическое образование. - 1989. - № 7.

Губин Е.П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. - М., Юристъ, 2005. - 314 с.

Губин Е.П., Губин П.Е. Модернизация российской экономики и право // Право и бизнес в условиях экономического кризиса: опыт России и Германии / отв. ред. Е.П. Губин, Е.Б. Лаутс. - М.: Юрист, 2010.

Губин Е.П. Законодательство о предпринимательской деятельности: состояние и направления совершенствования // Бизнес и право в России и за рубежом. - 2010. - № 3. - С. 18-25.

Губин Е.П. О предстоящих изменениях в части I Гражданского кодекса Российской Федерации и правовое регулирование предпринимательской деятельности // Предпринимательское право. - 2012. - № 4.

Губин Е.П. Правовая политика в сфере рыночной экономики: теория и практика // Вестник Московского университета. – Сер. 11. Право. - 2012. - № 6.

Губин Е.П. Правовое обеспечение свободы экономической деятельности // Предпринимательское право. - 2015. - № 4.

Губин Е.П. Государство и бизнес в условиях правовых реформ // URL: <http://отрасли-права.рф/article/328> (дата обращения 30.04.2016).

Губин Е.П. Правовая основа национальных проектов в Российской Федерации // Государство и право. - 2020. - № 8. - С. 104-109.

Губин Е.П. Устойчивое развитие рыночной экономики и предпринимательства: вопросы права // Журнал российского права. - 2022. - Т. 26. - № 1. - С. 36-46.

Гуленков М.С. Юридическая ответственность за нарушение антимонопольного законодательства: некоторые аспекты // Проблемы взыскания убытков в российском правовом порядке: Сборник статей участников VI Ежегодной межд. научно-практич. конференции «Коршуновские чтения» / отв. ред. *Ю.С. Харитонова*. - М.: МАЭП, 2016. - С. 242-249.

Гусева Т.А. Актуальные вопросы применения Закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 11. - С. 52-55.

Гущин В. В., Кирпичев А. Е. Недействительность государственных и муниципальных контрактов // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2014. - № 5. - С. 35-37.

Данилов Д.Ю., Опенышев О.С. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о размещении заказа // Госзакупки.ру. - 2011. - № 4.

Деменина Е.А., Гусев В.В. Односторонний отказ заказчика от исполнения контракта как легальный способ устранения конкуренции // Юрист. - 2015. - № 21. - С. 24-26.

Демиева А. Г. К вопросу о единстве и дифференциации гражданско-правового регулирования отношений с участием предпринимателей // Право и экономика. - 2013. - № 12. - С. 71-73.

Дёмкина А.В. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: участники гражданских правоотношений и особенности санкций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - М., 2009. - 28 с.

Дёмкина А.В. Государственные и муниципальные закупки: проблемы применения гражданско-правовых санкций: монография. - М.: Норма, 2012. - 288 с.

Джиоева Е.Г. Особенности гражданско-правовой ответственности сторон по государственному и муниципальному контракту // Российская юстиция. - 2016. - № 12. - С. 5-8.

Дмитриев Ю.А., Шленева Е.В. Современное состояние общественного контроля в Российской Федерации. - М.: ИП Никишин Ю.А., 2014. - 265 с.

Договор как общеправовая ценность: монография / [В.Р. Авхадеев и др.]. М.: СТАТУТ, 2018. – 381 с.

Дозорцев В.А. Вводная лекция профессора В.А. Дозорцева слушателям Российской школы частного права 1 октября 2002 г. // Вестник гражданского права. - 2008. - № 4. - С. 236-248.

Дойников И.В. Теоретические проблемы разработки концепции хозяйственного (предпринимательского) законодательства // Образование и право. - 2010. - № 8. - С. 41-76.

Дойников И.В., Эриашвили Н.Д. Проблемы государства и права переходного периода: учебное пособие. - М.: Закон и право; Юнити-Дана, 2014. - 88 с.

Долинская В.В. Торги: общая характеристика и виды // Закон. - 2004. - № 5. - С. 3-10.

Долинская В.В. Договоры в предпринимательской деятельности: Учебное пособие. - М.: изд-во Эксмо, 2005. - 208 с.

Долинская В.В. Проблемы и тенденции развития частного права в период реформы гражданского законодательства // Экономика и право. XXI век. - 2016. - № 1. - С. 11-18.

Долинская В.В. Экономическая деятельность и ее виды // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2018. - № 3. - С. 3-15.

Долинская В.В. Интересы в гражданском обороте, их оформление и обеспечение их баланса // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2021. - № 2. - С. 9-22.

Долматова Е.В. Федеральная контрактная система как механизм государственного хозяйствования // Вестник Мурманского государственного технического университета. - 2006. - № 4. - С. 616-620.

Дювернуа Н.Л. Пособие к лекциям по гражданскому праву. Вып.1. Часть особенная. Права вещные. Право авторское и промышленное. - СПб.: Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. - 391 с.

Еременко А.С. Теоретические вопросы государственной правовой политики в области гражданского оборота // Российская юстиция. - 2013. - № 5. - С. 6-8.

Ершов В.В. Правовая природа принципов российского права: теоретические и практические аспекты // Российский судья. - 2009. - № 5. - С. 1318.

Ершов О.Г. О конструкции инвестиционного договора в строительстве // Право и экономика. - 2013. - № 12. - С. 38-44.

Ершов О.Г. Конструкции гражданско-правовых договоров в сфере возведения объектов капитального строительства. - М.: Юрлитинформ, 2016. - 416 с.

Ершова И.В., Иванова Т.М. Предпринимательское право: учебное пособие. – 2- изд., испр. и доп. – М.: Юриспруденция, 2000. – 416 с.

Ершова И.В. Государственный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности // Бизнес в законе. – 2016. - № 3. - С. 171- 177.

Ершова И.В. Экономическая деятельность: понятие и соотношение со смежными категориями // Lex russica. - 2016. - № 9. - С. 46-60.

Ефимова Л.Г. Рамочные (организационные) договоры. - М.: Волтерс Клувер, 2006. - 104 с.

Жгулёв А.А. Добросовестность при исполнении обязательства. - М.: Инфотропик Медиа., 2011. - 106 с.

Зайцев В.В. Некоторые вопросы обеспечения исполнения обязательств в трудах Г.Ф. Шершеневича // Сборник материалов Международной научно-практической конференции «Научные воззрения профессора Г.Ф. Шершеневича в современных условиях конвергенции частного и публичного права (к 150-летию со дня рождения)». – М.: СТАТУТ, 2014. - С. 309-310.

Зайцев В.В., Зайцев О.В. Правовые позиции: понятие и юридическое значение // Право и экономика. – 2014. - № 7. С. 4-8.

Зайцев В.В., Рыбаков В.А. Некоторые теоретические вопросы развития гражданского законодательства // Право и экономика. – 2015. - № 9. – С. 11-13.

Зайцев В.В., Рыбаков В.А. О науке гражданского права: методологические и доктринальные аспекты // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2016. - № 4. – С. 58-65.

Зайцев В.В., Рыбаков В.А. О мировоззренческом аспекте методологии гражданского права // Методологические проблемы цивилистических исследований. – Сб. научных статей. – Ежегодник. – М.: СТАТУТ, 2017. - С. 22-32.

Зайцев В.В., Демиева А.Г. О некоторых проблемах научной новизны в цивилистических исследованиях (на примере диссертационных работ) // Методологические проблемы цивилистических исследований. – 2019. - № 1. – С. 64-86.

Зайцев В.В. Банковская гарантия в советском и постсоветском законодательстве // Ex jure. – 2020. - № 4. – С. 68-81.

Зайцев В.В., Закупень Т.В. Модернизация института банковской гарантии // Право и экономика. – 2020. - № 9. – С. 5-12.

Зайцев В.В. Обеспечение исполнения обязательств: монография. – М.: СТАТУТ, 2021. – 396 с.

Зайцев В.В. Реформирование системы способов обеспечения исполнения обязательств // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2021. - № 2. – С. 59-68.

Зайцев О.В. Современные проблемы доктрины гражданского права: монография. – М.: СТАТУТ, 2017. – 88 с.

Зайцев О.В. Отсутствие системности правового регулирования отношений в сфере частного права: содержание и пути решения проблемы // Общественные науки. – 2017. - № 5. – С. 443-449.

Зайцев О.В. Проблема размытости доктрины частного права как фактор, препятствующий эффективному реформированию гражданского законодательства // Общественные науки. – 2017. - № 6. – С. 500-506.

Зайцев О.В. Правовая политика в сфере частного права // Бизнес. Образование. Право. – 2018. - № 1. - С. 180-184.

Зайцев О.В. Роль судебных решений (прецедентов) и судебной практики в регулировании общественных отношений // Вестник гражданского процесса. – 2018. - Т. 8. - № 2. - С. 105-136.

Зайцев О.В. Правовые позиции в современной юридической и судебной практике // Вестник гражданского процесса. – 2018. - № 3. - С. 11-15.

Закупень Т.В. Проблемы совершенствования предпринимательского законодательства в Российской Федерации // Право и образование. – 2010. - № 2. – С. 73-82.

Закупень Т.В. Существенные и иные условия договоров на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ // Вопросы экономики и права. – 2012. - № 44. – С. 85-92.

Закупень Т.В. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: правовые аспекты реализации // Материалы III международного научного конгресса «Предпринимательство и бизнес в условиях экономической нестабильности». – М.: Научный консультант, 2015. - С. 234-237.

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

Занковский С.С. Предпринимательское (хозяйственное) право в XXI веке: преемственность и развитие // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Экологическое и природоресурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 2001. - С. 223-229.

Занковский С.С. Предпринимательские договоры / отв. ред. *В.В. Лантев*. - М.: Волтерс Клувер, 2004. - 304 с.

Занковский С.С. Предпринимательские обязательства. Монография. – М.: ОО «НБ-Медиа», 2012. – 261 с.

Запольский С.В. Дискуссионные вопросы теории финансового права: монография. - М.: РАП, Эксмо, 2008. – 160 с.

Запольский С.В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финансовое право. - 2010. - № 8. - С. 2-7.

Защита гражданских прав: избранные аспекты: сборник статей / кол. авт.; рук. авт. кол. и отв. ред. *М.А. Рожкова*. - М.: Статут, 2017. - 432 с.

Звеков В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Хозяйство и право. - 1998. - № 5.

Звонова Е.А. Финансирование государственных закупок. - М.: Инфра-М, 2009. – 517 с.

Зелёная экономика и цели устойчивого развития для России: коллективная монография / под науч. ред. *С. Н. Бобылёва*, *П. А. Кирюшина*, *О. В. Кудрявцевой*. — М.: Экономический факультет МГУ имени *М. В. Ломоносова*, 2019. — 284 с.

Зельднер А.Г. Концептуальные основы становления и функционирования государственно-частного партнерства (научный доклад). - М.: ИЭ РАН, 2010.

Зорькин В.Д. Кризис доверия и государство // Российская газета. - 2009. - 10 апр.

Зубарев С.М. О содержании целей и принципов контроля в государственном управлении // Административное право и процесс. - 2016. - № 11. - С. 10-15.

Иванов В.И. Частные отношения: постановка вопроса / Избранное. - М.: Юркомпани, 2012. - С. 160-168.

Иванова В.О. Государственные закупки как инструмент «принуждения к инновациям» промышленного сектора экономики // Российское предпринимательство. - 2013. - № 15. - С. 77-84.

Иванова С.А. Принцип справедливости в основных институтах гражданского права: Монография. - М.: Юркомпани, 2014. - 326 с.

Игонина Н.А. Противодействие сговорам на рынке закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд // Законность. - 2011. - № 8. - С. 3-8; № 9. - С. 7-11.

Ильин И.А. Наши задачи // Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. - Т. 2. - Кн. 2. - М.: Русская книга, 1993. - С. 58–178.

Ильин И.А. Я вглядываюсь в жизнь. Книга раздумий // И.А. Ильин. Собрание сочинений: В 10 т. - Т. 3. - М.: Русская книга, 1994. - С. 89–226.

Илюшина М.Н. Недействительность сделок как гражданско-правовое последствие коррупционных правонарушений // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2009. - № 12. - С. 26-31.

Илюшина М.Н. Проблемы прекращения в одностороннем порядке договоров с участием предпринимателей в свете Концепции совершенствования гражданского законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2010. - № 12. - С. 14-20.

Инвестиционное право. Учебное пособие / *Ершова И.В.* и др. - М.: Проспект, 2016. - 288 с.

Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. проф. А.Я. Рыженкова. - М.: Юстицинформ, 2014. - 182 с.

Иоффе О.С. Обязательственное право. - М.: Юрид. литература, 1975.

Кабалкин А.Ю. Гражданско-правовые договоры в России. Общие положения. Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 2002. - 224 с.

Кабанова И.Е. Действие принципа свободы договора в отношениях с участием публичных субъектов // Гражданское право. - 2015. - № 2. - С. 29-32.

Кабанова И.Е. Гражданско-правовая ответственность публичных субъектов: опыт межотраслевого исследования / под общ. ред. М.А. Егоровой. - М.: Юстицинформ, 2016. - 284 с.

Кавелин К.Д. Что есть гражданское право и где его пределы?: Один из современных юридических вопросов. - СПб.: Тип. Имп. Акад. наук, 1864. - 154 с.

Каминка А.И. Основы предпринимательского права. - Пг.: изд. «Труд», 1917. – 345 с.

Карасева М.В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). – М.: Юристъ, 2005. – 173 с.

Катырин С.Н. К вопросу о контроле качества и независимой экспертизе // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. - 2007. - № 8. - С. 111-113.

Катырин С.Н. Материалы выступления на круглом столе 28.02.2014 «Контрактная система: старт дан. Пилотный опыт повышения эффективности закупок», состоявшегося в рамках XI Красноярского экономического форума // Торгово-промышленные ведомости ТПП РФ. - 2014. - 2 марта // URL: http://www.tpp-inform.ru/analytic_journal/4355.html (дата обращения 05. 03.2014).

Кванина В.В. Расторжение контракта по решению суда и односторонний отказ от исполнения контракта как основания включения поставщика в реестр недобросовестных поставщиков // Журнал предпринимательского и корпоративного права. - 2017. - № 1. - С. 53-56.

Кикавец В.В. Публичные закупки в практике зарубежных стран: монография. – М.: Проспект, 2022. – 176 с.

Кирпичев А.Е. Гражданско-правовое регулирование муниципальных закупок и муниципальных контрактов. - М.: РАП, 2012. - 277 с.

Кирпичев А.Е. Система санкций за нарушение договора: меры ответственности, меры оперативного воздействия, расторжение договора и неюридические санкции // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2016. - № 7. - С. 9-16.

Кирпичев А.Е. Предпринимательские обязательства в публичном секторе экономики: Монография. — М.: РГУП, 2017. — 276 с.

Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. - М.: Юстицинформ, 2012. - 260 с.

Кичик К.В. Законодательство России о государственных (муниципальных) закупках: состояние и перспективы // Бизнес и право в России и за рубежом. - 2012. - № 1. - С. 2-12.

Клименко А.В., Минченко О.С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - № 3. - С. 7-30.

Ковалькова Е.Ю. Особенности правового регулирования организационных отношений в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Волжского университета им. В.Н. Татищева. - 2014. - № 4. - С. 4-9.

Кодификация российского частного права / под ред. *Д.А. Медведева*. - М.: Статут, 2008. - 336 с.

Колтунов С.В. Контракт жизненного цикла: понятие и проблемы применения // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 11. - С. 47-52.

Концепции развития российского законодательства / кол. авт.; отв. ред. *Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров*. ИЗиСП при Правительстве РФ. – М.: Юриспруденция, 2014. - 128 с.

Концепция частного и публичного права России: монография / под ред. *В.И. Иванова, Ю.С. Харитоновой*. - М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2013. - 175 с.

Комментарий к Гражданском кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). Руководитель авт. кол. и отв. ред. д.ю.н., проф. *О.Н. Садиков*. - М.: Контракт; Инфра-М, 1997. - 778 с.

Комментарий части первой Гражданского кодекса Российской Федерации для предпринимателей. - М.: Фонд «Правовая культура», 1996.

Контроль в финансово-бюджетной сфере: научно-практическое пособие / кол. авт.; отв. ред. *И.И. Кучеров, Н.А. Поветкина*. - М.: ИЗиСП, Контракт, 2016. - 320 с.

Копытин Д.А. Сочетание публичных и частных интересов в рамках государственного регулирования цен на лекарственные препараты // Право и Бизнес: сборник. - М.: Юрист, 2012. - С. 178-193.

Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление: монография / *Н.А. Абузярова, В.Ю. Артемов, Б.А. Булаевский* и др.; отв. ред. *Е.И. Спектор, А.М. Цирин*. - М.: ИЗиСП при Правительстве России; Юрид. фирма «Контракт», 2013. - 304 с.

Коррупционные риски современного законодательства и правоприменения и правовые механизмы их преодоления: монография / колл. авторов; под ред. *Н.Г. Иванова, М.Н. Илюшиной*. - М.: Юстиция, 2016. – 136 с.

Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография / отв. ред. акад. РАН *Т.Я. Хабриева*. - М.: Юриспруденция, 2012. - 688 с.

Коришунов Н.М. Частное и публичное право: проблемы формирования основ современной теории конвергенции // Журнал российского права. - 2010. - № 5. – С. 66-72.

Коришунов Н.М. Правовая конвергенция в контексте модернизации социально-экономического развития России // Представительная власть – XXI век // 2010. № 7-8. С. 21, 22.

Коришунов Н.М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. - М.: Норма, 2011. – 240 с.

Корякин В.М. Коррупциогенные факторы Закона о контрактной системе // Право в Вооруженных Силах. - 2013. - № 9. - С. 9-14.

Корякин В.М. Противодействие коррупции в сфере государственных закупок для нужд обороны и военной безопасности: монография. - М.: Юрлитинформ, 2014. - 456 с.

Косарев К.В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. - 2013. - № 7. - С. 21-26.

Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Гос. изд. юрид. лит., 1958. - 184 с.

Красавчиков О.А. Гражданские организационно-правовые отношения // Советское государство и право. - 1966. - №10. - С. 50-57.

Красавчиков О.А. Система права и система законодательства (гражданско-правовой аспект) // Правоведение. - Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1975. - № 2. - С. 62-71.

Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права. Избранные труды: В 2-х т. Т. 2. М.: Статут, 2005. С. 255-256.

Красик А.В., Элькин Б.И. Положение о казенных подрядах и поставках. - Пг., Изд. юрид. кн. кл. «Право», 1915. - 458 с.

Кузнецова О.А. Принципы гражданского права: о состоянии разработанности проблемы // Конвергенция частного и публичного права: проблемы совершенствования современного законодательства: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти Заслуженного юриста Российской Федерации, д.ю.н., профессора Н.М. Коршунова / отв. ред. д.ю.н. Ю.С. Харитонов. - М.: МАЭП. 2013. - С. 91-101.

Кузнецова О.А. Гражданско-правовая ответственность: необходимость смены методологической парадигмы // Проблемы взыскания убытков в российском правопорядке: Сборник статей участников VI Ежегодной межд. научно-практич. конференции «Коршуновские чтения» / отв. ред. Ю.С. Харитонов. - М.: МАЭП, 2016. - С. 9-18.

Кулаков В.В. Основные принципы гражданского права как особая форма права // Вестник Пермского университета. Юридические науки. - 2013. Вып. 4. - С. 185-192.

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

Курбатов А.Я. Обеспечение сочетания частноправового и публично-правового регулирования - основная задача предпринимательского права на современном этапе // Государство и право на рубеже веков. - М., 2001.

Курбатов И.А. Правовые основы государственного планирования // Предпринимательское право. - 2015. - № 4. - С. 17-24.

Курбатов И.А. Государственное планирование как средство достижения целей социального государства // Государственная власть и местное самоуправление. - 2016. - № 2. - С. 11-15.

Куриц Н.А. Некоторые аспекты концепции совершенствования законодательства о закупках товаров для государственных и муниципальных нужд // Известия Иркутской государственной экономической академии. - 2011. - № 4. - С. 167-171.

Куриц Н.А. Об особенностях государственных и муниципальных закупок в условиях экономического кризиса // Право и экономика. - 2015. - № 1. - С. 11-15.

Кутафин О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. – 2007. - № 1. – С. 46-54.

Кутафин О.Е. Субъекты конституционного права Российской Федерации как юридические и приравненные к ним лица: монография. - М.: ТК Велби, Изд. «Проспект», 2007.

Лантеев В.В. Предпринимательское право: понятие и субъекты. - М.: Юристъ, 1997. - 140 с.

Лантеев В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. - М., 2002. - С. 3-25.

Левушкин А.Н. Договоры в предпринимательской деятельности. Учебник. – М.: Проспект, 2021. – 400 с.

Липчанская М.А., Хижняк В.С. Международные стандарты конституционных экологических прав человека и их реализация в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2018. - № 3. - С. 80–85.

Липчанская М.А. Пределы осуществления социального государства: конституционно-правовые обоснования // Вестник Сургутского государственного университета. - 2019. - № 3. - С. 36-41.

Липчанская М.А. Цифровые права человека и гражданина: конституционное измерение // Государственная служба. - 2020. - Т. 22. - № 4. - С. 37-41.

Ломакина О.Б. Подготовка, контроль и управление исполнением государственного контракта при проведении конкурсных торгов (прокьюремент). - М.: Международный учебный центр МОТ, 2002. - 318 с.

Малеина М.Н. Столкновение публичного и частных интересов в сфере лекарственного обеспечения населения (правовой аспект) // Образование и право. - 2012. - № 12. - С. 126-127.

Малое и среднее предпринимательство: правовое обеспечение / *И.В. Ершова, Л.В. Андреева, А.Г. Бобкова* и др.; отв. ред. д.ю.н., проф. *И.В. Ершова*. - М.: Юриспруденция, 2014. – 460 с.

Малыхина Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: особенности финансово-правового регулирования. - М.: Юрлитинформ, 2016, - 184 с.

Малько А.В., Шундилов К.В. Цели и средства в праве и правовой политике / Саратов. фил. ИГиП РАН; СГАП. - Саратов, 2003. - 294 с.

Мартемьянов В.С. Хозяйственное право. Т. 1. Общие положения. Курс лекций - М.: БЕК, 1994. - 312 с.

Марченко М.Н. Индивидуальный договор в механизме правового регулирования // Вестник Моск. ун-та. - Серия 11 «Право». - 2004. - № 2.

Медведев Д.А. О кодификации гражданского законодательства (извлечения из публикаций) // Вестник гражданского права. - 2008. - № 3.

Медведева Н.В. Приведение российского законодательства о закупках в соответствие с требованиями ВТО // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). - М.: Юстицинформ, 2014. - С. 118-126.

Международный прокьюремент. - М.: Международный учебный центр МОТ, 2002. - 457 с.

Мейер Д.И. Русское гражданское право. В 2 ч. Ч. 2 (по испр. и доп. 8-му изд. 1902). - М., 1997.

Мейер Д. И. Русское гражданское право. В 2 ч. Ч. 1 (по испр. и доп. 8-му изд., 1902). - Изд. 2-е, испр. - М.: Статут, 2000. - 831 с.

Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России: монография. - Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. - 220 с.

Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Э.В. Талапина, В.Н. Южаков; под ред. В.Н. Южакова. - М: Центр стратег. разраб; Статут, 2007. - 96 с.

Миронов В.О. Общественный контроль в России: за и против // Государство и право. - 2015. - № 11. - С. 118-119.

Михашин А.В. Гражданско-правовое регулирование закупок по государственному оборонному заказу: монография. – М.: Юстицинформ, 2022. – 196 с.

Мозолин В.П. Современная доктрина и гражданское законодательство. - М.: Юстицинформ, 2008. - 176 с.

Мозолин В.П. О макро- и микроправовом регулировании комплексных имущественных отношений в сфере экономики // Новое в гражданском законодательстве: баланс публичных и частных интересов: материалы для VII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся / отв. ред. Н.Г. Доронина. - М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ИД «Юриспруденция», 2012. - С. 10-11.

Монтескье Ш. Избранные произведения. - М.: Госполитиздат, 1955. - 799 с.

Мохов А.А. О закупках редких лекарственных препаратов для обеспечения государственных нужд в лечении редких заболеваний // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 11. - С. 39-42.

Мохов А.А. Комментарий к Федеральному закону от 7 мая 2013 г. № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации»: постатейный, научно-практический. – М.: Контракт, 2014. – 56 с.

Мусабирова Д.А. Категория «недобросовестность» в законодательстве о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд // Финансовое право. - 2014. - № 5. - С. 3-7.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / отв. ред. *И.Ю. Артемьев*. - М.: Статут, 2015. - 624 с.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О защите конкуренции» / кол. авт.; отв. ред. *И.Ю. Артемьев*; МГИМО (Университет) МИД России, Федеральная антимонопольная служба. - М.: Статут, 2015. - 718 с.

Нестерович Н.В. Квалификация для госзакупок: во благо или во зло? // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. - 2007. - № 8. - С. 53-55.

Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. - М.: Инфра-М, 2000. - 360 с.

Новая концепция государственных закупок. Актуальные правовые вопросы / интервью с О.В. Анчишкиной, директором департамента развития Федеральной контрактной системы Министерства экономического развития РФ. - М.: Статут, 2012.

Новицкий И.Б. Принцип доброй совести в проекте обязательственного права // Вестник гражданского права. - 2006. - № 1. - Т. 6.

Нуриев А.Х. Контракты жизненного цикла: проблемы и пути развития // Законы: опыт, теория, практика. 2014. № 8 / URL: <http://gambitlaw.ru/contract-giznennogo-zikla/> (дата обращения. 10.02.2016).

Нуртдинова А.Ф. Социальная ответственность бизнеса: правовые аспекты экономической концепции // Журнал российского права. - 2015. - № 1. - С. 30-46.

Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. проф. М.Н. Марченко. Том 2. Теория права. – М.: Зерцало, 1998. - 640 с.

Ожегов С.И. Словарь русского языка: 70000 слов / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 22-е изд., стер. – М.: Рус. яз., 1990. – 921 с.

Омелёхина Н.В. Денежные обязательства в финансовой деятельности публично-правовых образований // Финансовое право. - 2015. - № 6. - С. 3-8.

Организация и контроль в системе государственных закупок: отечественный и зарубежный опыт: монография / под ред. В.В. Панкова, Л.А. Чайковской, В.Л. Кожухова. – М.: Аудитор, 2015. - 246 с.

Ответственность за нарушения антимонопольного законодательства: проблемы теории и практики: монография / И.В. Башлаков-Николаев, Д.А. Гаврилов, А.Ю. Кинев и др.; отв. ред. С.В. Максимов, С.А. Пузыревский. - М.: Норма, 2016. - 144 с.

Павлов В.П. Частные и публичные начала в предпринимательском праве // Экономика и право. XXI век. - 2015. - № 4. - С. 49-52.

Панова А.С. Правовое обеспечение качества и безопасности товаров: вопросы теории и практики: монография. - М.: Проспект. 2020. – 336 с.

Панова И.В. Законодательство о государственных закупках: история вопроса и актуальные проблемы правоприменения // Государство и право. - 2015. - № 4. - С. 5-12.

Пахомова Л.М. К вопросу о правовой природе государственных и муниципальных контрактов в современной контрактной системе // Российская национальная правовая система: современное состояние, тенденции и перспективы развития / Матер. межд. научно-практ. конф. / отв. ред.: О.А. Кузнецова. – 2015.

Першина И.В. Актуальные проблемы совершенствования законодательства в сфере контрактной системы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. - 2014. - № 1. - С. 313-315.

Петров Д.А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику // Конкурентное право. - 2013. - № 3. - С. 2-5.

Петров С.М. Об основных этапах формирования государственной политики в области национальной инновационной системы в России // Образование и право. - 2011. - № 8.

Петюкова О.Н. Государственно-частное партнерство в субъектах Российской Федерации: опыт правового регулирования // Пробелы в российском законодательстве. - 2014. - № 4. - С. 46-50.

Пискотин М.И. О науке управления // Советское государство и право. - 1964. - № 9.

Планирование процесса государственных закупок. - М.: Международный учебный центр МОТ, 2002. - 135 с.

Плетников В.С. Понятие и виды моделей в современной отечественной юриспруденции: теоретико-правовое исследование // Научный ежегодник ИФИП РАН. - 2016. - Т. 16. - Вып. 2. - С. 121-135.

Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Первая часть. Вещные права. - М.: Статут, 2002. - 800 с.

Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Часть 3. Договоры и обязательства. - СПб.: Синодальная типография, 1896. - 620 с.

Поветкина Н.А. Эффективность расходования бюджетных средств: проблемы правовой квалификации // Финансовое право. - 2015. - № 3. - С. 16-22.

Подузова Е.Б. Преддоговорная ответственность в современном гражданском праве: проблемы и противоречия // Проблемы взыскания убытков в российском правопорядке: Сб. статей участников VI Ежегодной межд. научно-практич. конференции «Коршуновские чтения» / отв. ред. Ю.С. Харитонова. - М.: МАЭП, 2016. - С. 135-141.

Подъяблонская Л.М. Проблемы повышения эффективности гос.расходов в России: монография. - М.: Юнити-Дана, 2011. - 111 с.

Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. - М.: Статут, 2001. - 353 с.

Попова Е.В. Контракт государственно-частного партнерства. Рекомендации по содержанию контракта на основе международного опыта // Инновации. - 2016. - № 1. - С. 14-19.

Попова О.А. Государственные закупки как эффективный инструмент регулирования развития экономики региона // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2014. № 6. С. 62-64.

Правительственный прокьюремент: Учебное пособие. Международный учебный центр МОТ. - М., 2002. - 332 с.

Право и бизнес в условиях экономического кризиса: опыт России и Германии / отв. ред. *Е.П. Губин, Е.Б. Лаутс.* - М.: Юрист, 2010. - 264 с.

Правовое воздействие на экономику: методы, результаты, перспективы: монография / кол. авт.; отв. ред. *В.А. Вайнан, М.А. Егорова*). – М.: Юстицинформ, 2018.

Правовое обеспечение промышленности / отв. ред. *Ю.А. Тихомиров.* - М., 2010.

Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы. Монография / кол. авт.; отв. ред. *Е.Ю. Грачева.* - М.: Норма, 2013. - 384 с.

Правовые гарантии предпринимательской деятельности в России и за рубежом. Сборник научных трудов / под ред. д.ю.н., доц. *О.Н. Петюковой.* - М.: Финансовый университет, 2013. – 232 с.

Правовые основы общественного контроля в Российской Федерации: Постатейный научно-практический комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» / Под общ. ред. докт. юрид. наук, проф., председателя Совета при Президенте России по развитию гражданского общества и правам человека *М.А. Федотова.* – М.: Статут, 2017. – 208 с.

Правовые основы противодействия коррупции: учебн. пособие / *Н.А. Власенко, С.А. Грачева, Е.Е. Рафалюк*; отв. ред. *Н.А. Власенко.* - М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ООО «Полиграф-плюс», 2013. – 310 с.

Предпринимательское право: современный взгляд: монография, коллектив авторов / МГУ имени М.В. Ломоносова / отв. ред. *С.А. Карелина, П.Г. Лахно, И.С. Шиткина.* – М.: Юстицинформ, 2019. – 600 с.

Предпринимательское право: учебник / отв. ред. *И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова*. - М.: Проспект, 2014. - 624 с.

Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития: монография, коллектив авторов / МГУ имени М.В. Ломоносова / отв. ред. *Е.П. Губин*. - М.: Юстицинформ, 2019. – 664 с.

Предпринимательское право России: учебник для бакалавров / отв. ред. *В.С. Белых*. – М.: Проспект, 2014. – 656 с.

Предпринимательское право Российской Федерации: учебник / отв. ред. *Е.П. Губин, П.Г. Лахно*. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма: ИНФРА-М, 2020. – 992 с.

Предпринимательское право в рыночной экономике. Сборник статей / Отв. ред. *Губин Е.П.*, 2007.

Примак Т.К. Проблемы правового регулирования отношений по обеспечению государственных нужд в свете принятия нового законодательства // Вестник БФУ им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. - 2013. - № 9. - С. 37-42.

Проблемы общей теории права и государства / под общей ред. *В.С. Нерсисянца*. - М.: Норма, 2004. – 832 с.

Проблемы реализации принципов права в предпринимательской деятельности: монография / *В.К. Андреев, Л.В. Андреева, К.М. Арсланов* [и др.] / Отв. ред. *В.А. Вайпан, М.А. Егорова*. - М.: Юстицинформ, 2016. - 340 с. []

Проблемы создания цифровой экосистемы: правовые и экономические аспекты: монография / *Е.Н. Абрамова, А.П. Алексеенко, С.Н. Белова* [и др.]; под общей ред. *В.А. Вайпана, М.А. Егоровой*. - М.: Юстицинформ, 2021. - 276 с.

Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / *Л.В. Андриченко, О.А. Беляева, В.И. Васильев* и др.; под ред. *Т.Я. Хабриевой*. - М.: ИСиСП при Правительстве РФ; ООО «Полиграф-Плюс», 2013. - 236 с.

Публично-правовые образования в частном праве: постатейный комментарий главы 5 Гражданского кодекса Российской Федерации / *П.В.*

Крашенинников, О.А. Рузакова; ред. П.В. Крашенинников. - М.: Статут, 2010. - 208 с.

Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / *С.А. Белов, Е.В. Гриценко, Д.А. Жмулина и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло, Н.А. Шевелевой. - М.: Инфотропик Медиа, 2015. - 528 с.*

Публичные закупки в зарубежных странах: динамика правового регулирования: монография / Отв. ред. *О.А. Беляева, В.А. Вайпан, К.В. Кичик. - М.: Юстицинформ, 2017. - 760 с.*

Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. - М.: Юрид. лит., 1984. - 224 с.

Пугинский Б. И. Теория и практика договорного регулирования. - М.: ИКД «Зерцало-М», 2008. - 224 с.

Путин В.В. О наших экономических задачах // Ведомости. - 2012. - 30 янв.

Пушкин А.А. Советское государство как субъект советского гражданского права. Конспект лекций для студентов Харьковского юридического института. - Харьков, 1965. - 23 с.

Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Инфра-М, 2002. - 480 с.

Райхер В.К. О системе права // Правоведение. - 1975. - № 3. - С. 65-70.

Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России: монография. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2013. - 495 с.

Российская Федерация как субъект гражданского права: монография / [В.Г. Голубцов и др.]. - 2-е изд., доп. - М.: СТАТУТ, 2021. - 314 с.

Российское гражданское право: Учебник : в 2 т.т. II. Обязательственное право/отв. ред. Суханов 2-е изд. М. Статут, 2011.

Российское предпринимательское право / отв. ред. *И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. - М.: Проспект, 2011. - 1072 с.*

Российское предпринимательское право: учебник / под ред. *В.А. Хохлова. - М.: ИД РИОР, 2009. - 448 с.*

Рубвальтер Д. О разработке федеральной контрактной системы Российской Федерации // Власть. - 2010. - № 4. - С. 4-13.

Рузанова В.Д. Легальный и доктринальный аспекты приоритета Гражданского кодекса Российской Федерации как системообразующего акта гражданского законодательства // Право и экономика. – 2013. - № 8. - С. 27-33.

Ручкина Г.Ф., Ручкин О.Ю., Глинка В.И. Государственное воздействие на предпринимательскую деятельность: современные проблемы правового регулирования: монография. - М.: МГТА, 2012. - 148 с.

Рыбакова Н.А. Продажность как этическая проблема // Вестник Псковского государственного университета. Серия «Социально-гуманитарные науки». - 2015. - № 2. - С. 3-11.

Рыженков А.Я., Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / под ред. проф. А.Я. Рыженкова– М.: Юстицинформ, 2014. 182 с.

Садриева Р.Р. К вопросу о сущности государства как субъекта гражданского права // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 5. - С. 69-74.

Салиева Р.Н. Правовое регулирование инвестиционной деятельности в России: состояние и перспективы развития // Бизнес, менеджмент, право. 2009. № 1 / URL: <http://www.bmpravo.ru/arhivNum.php?lang=ru&number=2&year=2009> (дата обращения 20.10.2016).

Самуэльсон П.А., Нордхаус В.Д. Экономика. - М. 2000.

Санникова Л.В. Публичные услуги: мифы и реальность // Образование и право. - 2011. - № 8. - С. 83-93.

Саттарова Н.А. Современные аспекты межотраслевых связей финансового права // Финансовое право. - 2012. - № 5. - С. 11-14.

Саттарова Н.А. Меры государственного принуждения в бюджетной сфере как фактор эффективного функционирования финансовой системы // LEX RUSSICA. - 2015. - № 8. - С. 96-106.

Свининых Е.А. Рамочный контракт как средство централизации государственных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения.

Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). – М.: Юстицинформ, 2014. - С. 138-147.

Свининых Е.А. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как юридическая категория // Современное право. - 2016. - № 7. - С. 85-89.

Свиридова Е.А. Понятие инновации в доктрине и законодательстве // Образование и право. - 2015. - № 7-8. - С. 160-165.

Селюков А.Д. Финансово-правовые механизмы государственного управления // Финансовое право. - 2010. - № 7. - С. 2-5.

Серова О.А., Архалович О.В. Переход к Федеральной контрактной системе в России: централизация закупок и повышение их эффективности // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. - 2014. - Вып. 3. - С. 130-136.

Симонов Д. Личность и должность: обучение персонала системы госзакупок нужно превратить в полноценное личностное развитие // Московские торги. - 2016. - № 14. С. 40-43.

Система госзакупок: на пути к новому качеству: докл. ГУ ВШЭ / рук. проекта А.А. Яковлев. - М.: ГУ ВШЭ, 2010. - 43 с.

Слепак В.Ю. Правовое регулирование государственного оборонного заказа в Европейском союзе: монография. - М.: Проспект, 2020. - 248 с.

Слесарев В.Л. Экономические санкции в советском гражданском праве. - Красноярск: Изд-во Красноярского ун-та, 1989. - 192 с.

Слесарев В.Л. Судебное толкование норм гражданского права: содержание и пределы // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2016. - № 12. - С. 98-103.

Словарь иностранных слов. - 15-е изд., испр. - М.: Рус. яз., 1988. - 608 с.

Слюсарь Н.Б. Мировой опыт в размещении государственных заказов, реализуемый в Таможенном союзе Беларуси, Казахстана и России // Государственная власть и местное самоуправление. -2012. - № 11. - С. 26-29.

Смирнов В.И. Парадоксы целеполагания, или Почему аукционам не место в общественных закупках // Государственные и муниципальные закупки - 2009. Сб. докладов. - М., 2010. - С. 179.

Смирнов В.И. Ошибочные цели - ложный результат эффективности общественных закупок // Государственные и муниципальные закупки - 2008. Сб. докладов. - М., 2012. - С. 144.

Смирнов Р.О. Федеральная контрактная система США: анализ механизма функционирования // Вестник СПбГУ. Сер. 5. – 1998. - № 12. - С. 40-51.

Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок: монография. ИЭ РАН. - М.: Либроком, 2009. - 232 с.

Смотрицкая И., Черных С. Государственные закупки в системе взаимоотношений государства и рынка // Общество и экономика. - 2010. - № 1. - С. 78-87.

Смотрицкая И.И. Концептуальные подходы к развитию института государственно-частного партнерства в сфере государственных закупок // ЭТАП: экономическая теория; анализ; практика. - 2010. - № 4.

Смотрицкая И.И. Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. - 2010. - № 6. - С. 108-117.

Смотрицкая И.И., Черных С.И. Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // Инновации. – 2017. - № 4. - С. 30-36.

Современное предпринимательское право / отв. ред. *И.В. Ершова*. - М.: Проспект, 2014. – 352 с.

Современные проблемы развития предпринимательского и корпоративного права в России и за рубежом: монография / *Н.Ю. Андреев, Л.Л. Арзуманова, В.С. Белых* [и др.]; под общей ред. *В.А. Вайпана, М.А. Егоровой*. - М.: Юстицинформ, 2021. - 672с.

Сойфер Т.В. Частные и публичные интересы: проблемы квалификации // Новое в гражданском законодательстве: баланс публичных и частных интересов: материалы для VIII Ежегодных научных чтений памяти профессора С.Н. Братуся /

отв. ред. Н.Г. Доронина. - М.: ИЗиСП при Правительстве РФ; ИД «Юриспруденция», 2012. - С. 25- 39.

Соколова Э.Д. Применение норм публичного (финансового) права и норм частного (гражданского) права в регулировании финансовой сферы // Финансовое право. - 2015. - № 3. - С. 9-11.

Соловьев В.С. Оправдание добра. Нравственная философия / Глава 16. Экономический вопрос с нравственной точки зрения // Вестник Владикавказского научного центра. - 2015. - № 3. – Т. 15. - С. 2-6.

Соменков С.А. Институт одностороннего отказа от исполнения договора в условиях реформы гражданского законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2014. - № 11.

Спиркин А.Г. Философия: Учебник. - М.: Гардарики, 1999. - 816 с.

Становление рыночной системы государственных закупок в России / Под ред. Смирнова В.И., Нестеровича Н.В. - Казань: НПО «БизнесИнфоСервис», 2000. - 318 с.

Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. - 2012. - № 7. - С. 15-17.

Сулейменов М.К. Предпринимательский договор как комплексный институт гражданского права // Журнал российского права. - 2008. - № 1. - С. 10-20.

Суханов Е.А. Государство и гражданский оборот // Гражданское право России – частное право / Отв. ред. В.С. Ем. - М.: Статут, 2008. - С. 488.

Суханов Е.А. О Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник гражданского права. – 2010. - № 4.

Суханов Е.А. Тексты современных законов, особенно в гражданском праве, не выдерживают никакой критики / ответы на вопросы шеф-редактора журнала «Закон» В. Румака // Закон. - 2012. - № 9. - С. 64-69.

Тасалов Ф. А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. - М.: Проспект, 2015. - 240 с.

Тасалов Ф.А. Закупки в России и Европейском Союзе: методология и практика конкурентной борьбы. – Инфотропик Медиа, 2022. – 684 с.

Тихомиров Ю.А. Гражданское общество в фокусе права // Журнал российского права. - 2013. - № 10. - С. 35-45.

Тихомиров Ю.А. Государство: монография. - М.: Норма, 2015. - 320 с.

Тихомиров Ю.А. Бизнес и государственные стратегии // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2015. - № 9. - С. 56-64.

Тютрюмов И.М. Законы гражданские с разъяснениями Правит. Сената и комментариями русских юристов. Кн. пятая. М., Статут, 2004.

Толстой В.С. Исполнение обязательств. - М.: Юрид. лит., 1973. - 208 с.

Толстой Ю.К. Принципы гражданского права // Правоведение. - 1992. - С. 49-53.

Толстой Ю.К. Важно обеспечить единообразие судебной практики // Закон. - 2009. - № 11. - С. 9-17.

Толстой Ю.К. О Концепции развития гражданского законодательства // Журнал российского права. - 2010. - № 1. - С. 31-38.

Томтосов А.А. Новые подходы к защите слабой стороны договора // Свобода договора: Сб. статей / Рук. авт. кол. и отв. ред. *М.А. Рожкова*. - М.: Статут, 2016. - С. 369.

Трофимовская А. В., Фатин М. В. Контракты жизненного цикла в государственных закупках // Госзаказ в вопросах и ответах. - 2014. - № 2. - С. 12-17.

Трощинский П.В. Нормативно-правовое регулирование борьбы современного китайского государства с коррупцией // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 2. - С. 169-177.

Ускова Е.А. Современный зарубежный опыт в области развития государственных закупок // Внешнеэкономический вестник. - 2008. - № 3. - С. 25-39.

Ускова Е.А. Государственно-частное партнерство в развитии системы госзакупок за рубежом // Вестник РГТЭУ. - 2009. - № 3. - С. 75-80.

Устойчивый экономический рост и право: сборник материалов к XVI Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся / ред. кол.: В.М. Жуйков, О.В. Гутников, С.А. Сеницын, М.Л. Шелютто; ИЗИСП при Правительстве РФ. – М.: ИД «Юриспруденция», 2021. – 256 с.

Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / кол. авт.; отв. ред. Ю.А. Тихомиров. - М.: ИЗИСП при Правительстве РФ; ООО «Полиграф-Плюс», 2013. - 160 с.

Уэстринг Г., Джэдоун Д. Государственный прокьюрмент. - Саров, 2004. - 295 с.

Фамиева К.И. Принципы построения федеральной контрактной системы в Российской Федерации // Вопросы управления. - 2013. - № 23. - С. 58 - 65.

Федорова И.Ю., Фрыгин А.В., Седова М.В. Контрактная система: развитие финансового механизма государственных и муниципальных закупок: монография. 2-е изд. - М.: Дашков и К., 2018. - 226 с.

Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: Федеральная контрактная система и экономика: механизм регулирования / Институт США и Канады РАН. - М.: Наука, 2002. - 926 с.

Федорович В.А., Патрон А.П. США: государство и экономика / Институт США и Канады РАН. - М.: Междунар. отношения, 2005. - 386 с.

Федорович В.А. Федеральная контрактная система: механизм регулирования государственного хозяйствования. - М.: Наука, 2010. - 1054 с.

Федорович В.А., Муравник В.Б., Бочкарев О.И. США: военная экономика (организация и управление) / под общ. ред. П.С. Золотарева и Е.А. Роговского. – М.: Междунар. отношения, 2013. – 616 с.

Филиппова С.Ю. Закон о контрактной системе: заключить договор или исполнить обязательство? // Конкуренция и право. - 2013. - № 4. - С. 24-29.

Филиппова С.Ю. Исключение естественных конфликтов и сотрудничества: дефекты формирования правовой связи при заключении договора в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд // Аукционный вестник. - 2013. - 7 июня.

- Философия управления: проблемы и стратегии. - М.: ИФ РАН, 2010. - 352 с.
- Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. – М.: Сов. Энциклопедия, 1983. – 840 с.
- Хабриева Т.Я. Право и модернизация экономики // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2010. - № 1. - С. 4-8.
- Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. - 2012. - № 6. – С. 5-17.
- Халфина Р.О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве // М.: Издательство АН СССР, 1954. 239 с.
- Харитонова Ю.С. Организационные элементы управления в гражданском праве // Образование и право. - 2011. - № 7. - С. 16-25
- Харитонова Ю.С. Управление в гражданском праве: проблемы теории и практики. -М.: Норма: ИНФРА-М, 2011.
- Харитонова Ю.С. Новые институты договорной и корпоративной ответственности в российском праве: доктрина и практика // Проблемы взыскания убытков в российском правопорядке: Сборник статей участников VI Ежегодной межд. научно-практич. конференции «Коршуновские чтения» / отв. ред. Ю.С. Харитонова. - М.: МАЭП, 2016. - С. 52-57.
- Хасанишин Р.И. Категория «усмотрение» в гражданском праве России // Социально-политические науки. - 2016. - № 2. - С. 145-148.
- Хозяйственное право: Учебник для вузов / Отв. ред. проф. В.С. Мартемьянов. - М.: Бек, 1994. - Т. 2. - 400 с.
- Хозяйственное право: учебник / под ред. В.К. Мамутова. - Киев: Юринком Интер, 2002. - 910 с.
- Холодная Н.Д. Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в российской экономике // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2009. - № 2. - С. 42-56.
- Хохлов В.А. Ответственность за нарушение договора по гражданскому праву. - Тольятти: Волжский университет им. В.И. Татищева, 1997. - 320 с.

- Хохлов С.А.* Избранное / Вступ. слово, сост.: *П.В. Крашенинников.* - М.: Статут, 2017. - 304 с.
- Царев А.Ю.* О цели закона // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. - 2007. - № 4. - С. 15–18.
- Ценообразование в сфере государственных закупок: Учеб. пособие / под ред. *В.В. Наумова.* - М.: ИНФРА-М, 2010. – 317 с.
- Чельшев М.Ю.* Основы учения о межотраслевых связях гражданского права. - Казань: Изд-во Казан. гос. ун-та, 2008. - 206 с.
- Чельшев М.Ю., Сафин З.Ф.* О методологии цивилистических исследований // Вестник Саратовской государственной академии права. - 2011. - № 6. - С. 120-125.
- Чельшева Н.Ю.* Гарантии защиты прав участников открытого электронного аукциона на право заключить государственный (муниципальный) контракт // Юрист. - 2011.- № 15. - С. 11-22.
- Ченцов Н.В.* Некоторые проблемы построения российской законодательной системы в сфере частного права // Конвергенция частного и публичного права: проблемы совершенствования современного законодательства: Сб. мат. Всероссийской научно-практической конференции, посвященной памяти Заслуженного юриста России, д.ю.н., проф. Н.М. Коршунова / отв. ред. *Ю.С. Харитонова.* - М.: МАЭП. 2013. - С. 126-132.
- Черепяхин Б.Б.* К вопросу о частном и публичном праве / Вступ. статья *С.С. Алексеева*; Исслед. центр частного права. - М.: Де-юре, 1994. – 35 с.
- Черниговский М.* Контракты жизненного цикла: правовая природа и перспективы использования в рамках ГЧП-проектов в России // Корпоративный юрист. - Приложение. - 2009. - № 5. - С. 14-18.
- Чесная П.В.* К вопросу о правовой природе недействительных контрактов // Алтайский юридический вестник. – 2016. – № 14. С. 143-147.
- Чиркин В.Е.* Юридическое лицо публичного права. - М.: Норма, 2007. – 352 с.

Чиркин В.Е. Публичный и частный интересы юридических лиц, выполняющих публичные функции // Журнал российского права. - 2013. - № 1. - С. 9-16.

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

Чуряев А.В. Итоги реализации Закона о контрактной системе в 2014 году // Право и экономика. – 2014. - № 12. - С. 3-11.

Шевченко Е.Е. Заключение гражданско-правовых договоров. Проблемы теории и судебно-арбитражной практики. - М.: Инфотропик Медиа, 2012. – 312 с.

Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. - СПб.: Изд. «Юридический центр Пресс», 2002. - 286 с.

Шевченко Л.И. Об экономической и социальной ценности гражданско-правового договора в условиях рыночной экономики / Л.И. Шевченко // Цивилистические исследования. Вып. 1: Сб. науч. тр. памяти проф. И.В. Федорова / Под ред. Б.Л. Хаскельберга, Д.О. Тузова. - М.: Статут, 2004. - С. 111-122.

Шевченко Л.И. О понятии, сущности и значении договорного регулирования имущественных отношений в условиях рыночной экономики // Государство и право. - 2005. - № 10. - С. 42-48.

Шевченко Л.И. Понятие предпринимательской деятельности, ее экономическая и правовая сущность // Законодательство. - 2006. - № 11. - С. 33-40.

Шевченко Л.И. О соотношении государственного и договорного регулирования отношений по снабжению энергоресурсами // Энергетика и право. Вып. 2 / Под ред. П.Г. Лахно. - М., 2009. - С. 68-75.

Шевченко Л. И. О механизме договорного регулирования имущественных отношений в условиях рыночной экономики // Коммерческое право. - 2010. - № 2. - С. 13-24.

Шевченко Л. И. Проблемы определения существенных условий при заключении договоров в сфере топливно-энергетического комплекса // Право и экономика. - 2013. - № 6.

Шевченко Л.И. Договорные отношения в сфере энергетики: монография. - М.: МГИМО-Университет, 2015. - 219 с.

Шевченко Л.И. Правовая природа договора поставки для государственных и муниципальных нужд // Частное и публичное право. Инновационные подходы в современной юридической науке: межвузовский сборник научных трудов научных сотрудников, преподавателей и молодых ученых. – М.: Саратовский источник, 2019. – С. 213-221.

Шевченко Л.И., Григорян Т.Р. Правовое регулирование государственных закупок в России и США: сравнительный анализ // Российская юстиция. – 2020.- № 8. - С. 28-30.

Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права. - Тула: Автограф, 2001. - 719 с.

Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. Т. 2. - М.: Статут, 2005. – 462 с.

Шишкин С.Н. Государственное регулирование экономики: некоторые уроки глобального финансово-экономического кризиса // Бизнес, менеджмент и право. - 2009. - № 2 / URL: <http://www.bmpravo.ru/arhivNum.php?lang=ru&number=2&year=2009>.

Шишкин С.Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики. М.: Инфотропик Медиа, 2011. – 328 с.

Шмелева М.В. Теоретико-методологические основы государственных (муниципальных) закупок. - М.: Юрлитинформ, 2018. - 224 с.

Шмелева М.В. Система государственных (муниципальных) закупок: методология и реализация: монография. М.: Юстицинформ, 2021. 904 с.

Шувалов С.С. Институциональные принципы государственных закупок инновационной продукции // Вестник Института экономики РАН. – 2014. - № 5. - С. 60–69.

Шугрина Е.С. Контроль за деятельностью и ответственность власти: злоупотребление правом, злоупотребление властью или игнорирование права? // Муниципальная служба. - 2012. - № 3. - С. 20-30.

Шугуров М.В. Соглашение ВТО о правительственных закупках (редакция 2012 г.): анализ основных новелл // Законодательство и экономика. - 2016. - № 7. - С. 43-57.

Щенникова Л.В. Гражданско-правовое регулирование: публичные интересы, общие пользы, добрые нравы: монография. - М.: Норма, 2013. - 144 с.

Экономика и право: соотношение, проблемы взаимодействия: коллективная монография / *В.С. Белых* [и др.]; [отв. ред.: *М.Н. Семякин, А.М. Сергеев*]. - Екатеринбург: ИД УрГЮУ, 2018. - 168 с.

Эминов В.Е. Криминологический долгосрочный прогноз организованной и коррупционной преступности в России и основные направления борьбы с ней // Актуальные проблемы российского права. - 2015. - № 5. - С. 108-113.

Эффективность правовых средств в обеспечении качества продукции: монография. Ч. 1 / *Абрамова А.А., Быков А.Г., Грибанов В.П., Зайкин А.Д.* [и др.]; под ред. профессора *В.П. Грибанова*. - М.: изд-во МГУ имени М.В. Ломоносова, 1987. - 215 с.

Южаков В.Н. Государственное управление по результатам: модель для России // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2016. - № 2. - С. 165-174.

Южанин Н.В. Односторонние правозащитные меры: вопросы теории: монография / *Н.В. Южанин*; под науч. ред. *В.А. Рыбакова*. – М.: Юрлитинформ, 2015. – 194 с.

Юридический энциклопедический словарь / *М.О. Буянова* и др.; отв. ред. *М. Н. Марченко*. - М.: ТК Велби, Проспект, 2006. - 816 с.

Юрин А.Ю. Об особенностях применения претензионного порядка урегулирования споров в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Международного института рынка. – 2016. – № 1. – С. 144-149.

Якобсон Л.И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учебник для вузов. - М.: ГУ-ВШЭ, 2000. – 367 с.

Яковлев В.Ф. О некоторых вопросах применения части первой Гражданского кодекса арбитражными судами // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - 1995. - № 5. - С. 86-100.

Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс и государство // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - 1997. - № 6. - С. 133-138.

Яковлев В.Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики). – М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2000. - 224 с.

Яковлев В.Ф. О правовой системе современной России / Цивилистические записки: Межвуз. сб. науч. тр. – Вып. 3. - К 80-летию С.С.Алексеева. - М.: Статут; Екатеринбург: Институт частного права, 2004. – С. 15-26.

Яковлев В.Ф. Гражданско-правовой метод регулирования общественных отношений. 2-е изд., доп. – М.: Статут, 2006. - 240 с.

Яковлев В.Ф. Российская правовая система: проблемы и достижения // Закон. - 2006. - № 8. - С. 4-8.

Яковлев В.Ф. Системное применение права // Законодательство. – 2007. - № 5. – С. 78-83.

Яковлев В.Ф. Понятие предпринимательского договора в российском праве // Журнал российского права. - 2008. - № 1. – С. 3-9.

Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс Российской Федерации: развитие общих положений гражданского права / Под ред. Д.А. Медведева // Кодификация российского частного права. - М.: Статут, 2008. - С. 17-27.

Яковлев В.Ф. Правовое регулирование топливно-энергетического комплекса России // Энергетика и право. Вып. 2 / под ред. П.Г. Лахно. - М., 2009. – С. 9, 10.

Яковлев В.Ф. Защита Гражданского кодекса от бессистемных необоснованных изменений – чрезвычайно важная задача // Закон. - 2011. - № 12. - С. 36-44.

Яковлев В.Ф. Избранные труды. Том 1: Правовое государство: вопросы формирования. - М.: Статут, 2012. – 488 с.

Яковлев В.Ф. Гражданское право в системе права // Избранные труды. Кн. 1. Т. 2. Гражданское право: История и современность. - М.: Статут, 2012. - 976 с.

Яковлев В.Ф., Талатина Э.В. Роль публичного и частного права в регулировании экономики // Журнал российского права. - 2012. - № 2. - С. 5-15.

Диссертации и авторефераты:

Атамась А.В. Государственный контракт на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ в Российской Федерации: дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. - М., 2009. – 225 с.

Барыбина Е.Л. Правовые средства самоорганизации поставок товаров для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. М., 2015. 24 с.

Белинская М.П. Правовые основы противодействия злоупотреблениям в системе казенных подрядов в Российской империи: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. - Н. Новгород, 2016. - 32 с.

Белых В.С. Гражданско-правовое обеспечение качества продукции, работ, услуг: автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.03. – Екатеринбург, 1994. – 34 с.

Гладков В.С. Государственный заказ в сфере государственного управления экономикой: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М., 2008. – 193 с.

Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. - М., 2008. - 54 с.

Заботина Н.Н. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - Волгоград, 2006. - 32 с.

Зайцев О.В. Становление и развитие современной доктрины гражданского права в России: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. - М., 2018. - 56 с.

Зарубин А.С. Основания возникновения и защита прав участников размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. - М., 2012. - 26 с.

Золотарева Л.В. Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М., 2004. – 31 с.

Кикавец В.В. Административно-правовое регулирование государственного заказа в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М.: РУДН, 2010. – 27 с.

Кирпичев А.Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.03. - М.: РАП, 2011. – 240 с.

Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики: правовые вопросы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. М.: МГУ им. М.В. Ломоносова. – М., 2011. – 31 с.

Куриц Н.А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - М.: РАП, 2013. – 24 с.

Маркелов К.Б. Государственные и муниципальные закупки как институт бюджетного права: автореф. дис....канд. юрид. наук: 12.00.14.- М., 2012. - 18 с.

Селиванова Е.С. Институционализация общественного контроля в сфере публичной политики в современной России: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. - Орёл, 2014. - 23 с.

Сергачева О.А. Европейский опыт гражданско-правового регулирования размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (на примере Итальянской Республики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2013. – 27 с.

Серегин Д.И. Недобросовестная конкуренция как правовая категория: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - М.: РГИИС, 2002. - 159 с.

Слепенкова Л.В. Административно-правовое регулирование государственного оборонного заказа: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М., 2010.

Ступников О.А. Административная процедура размещения заказов: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - Воронеж, 2011. - 24 с.

Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - Екатеринбург: УрГЮА, 2009. – 27 с.

Тасалов Ф.А. Отношения по размещению и исполнению государственного заказа: особенности гражданского правового регулирования (на примере Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - М.: МГЮА, 2013. – 23 с.

Тихомиров А.С. Институт государственного и муниципального заказа в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - М.: МУ МВД России, 2009. – 215 с.

Торосян Д.С. Гражданско-правовые основы регулирования подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. – Краснодар: КубГУ, 2009. – 211 с.

Фамиева К.И. Административные процедуры закупок для государственных и муниципальных нужд в условиях перехода к контрактной системе: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. - Челябинск, 2014. - 21 с.

Царев А.Ю. Концепция закона в законотворчестве Российской Федерации: Автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. - М.: РАГС, 2006. - 24 с.

Чубенко И.С. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере оказания поддержки субъектам малого и среднего предпринимательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. - М., 2013. - 29 с.

Шевченко Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.03. - Томск: ТГУ, 2001. – 364 с.

Шмелева М.В. Гражданско-правовое регулирование контрактных отношений при государственных и муниципальных закупках в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - Саратов, 2013. - 26 с.

Щеверова М.П. Правовое регулирование отношений с участием субъектов малого предпринимательства в поставках товаров для государственных,

муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - М., 2011. - 27 с.

Щербаков В.А. Гражданско-правовое регулирование размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. - М.: РАГС при Президенте РФ, 2009. – 28 с.

Информационные ресурсы

<http://kremlin.ru/> - официальный сайт Президента России.

<http://government.ru/> - официальный сайт Правительства России.

<https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf> - официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

<https://ach.gov.ru/> - официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации.

<https://www.economy.gov.ru/> - официальный сайт Минэкономразвития России.

<https://minfin.gov.ru/ru/> - официальный сайт Минфина России.

<https://fas.gov.ru/> - официальный сайт ФАС России.

<https://roskazna.gov.ru/> - официальный сайт Казначейства России.

<https://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> - официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок.