

**БЕРМЕС Екатерина Александровна,**  
Аспирантка Федерального государственного бюджетного  
образовательного учреждения высшего образования  
«Тихоокеанский государственный университет»,  
e-mail: ekaterina01101989@yandex.ru

## **СООТНОШЕНИЕ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ И ЧАСТНОПРАВОВЫХ НАЧАЛ В ПРАВОВОМ РЕЖИМЕ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию правового режима контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд как особой категории, отражающей специфику регулирования отношений в данной сфере. Автор анализирует историческую эволюцию законодательства о публичных закупках в России, выявляя циклический характер изменения соотношения публично-правовых и частноправовых методов регулирования от до-революционного периода до современности. В работе исследуется структура правового режима контрактной системы, включающая административные, гражданско-правовые и экономические методы воздействия, выявляется их соотношение на различных стадиях закупочного процесса: планирования, определения поставщика, заключения и исполнения контракта. Особое внимание уделяется динамике интенсивности публично-правового регулирования, которая достигает максимума на этапе определения поставщика и снижается при исполнении контракта. Автор обосновывает необходимость дифференциации правового регулирования в зависимости от стоимости и значимости закупки, предлагает концепцию ступенчатой системы закупок с различными уровнями требований. Формулируются рекомендации по оптимизации соотношения императивных и диспозитивных начал в контрактной системе.

**Ключевые слова:** контрактная система, правовой режим, публичные закупки, государственный контракт, императивное регулирование, диспозитивность, административные методы, гражданско-правовое регулирование.

**BERMES Ekaterina Alexandrovna,**  
graduate student at Pacific State University

## **THE RATIO OF PUBLIC AND PRIVATE LAW IN THE LEGAL REGIME OF THE CONTRACT SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**Annotation.** The article is devoted to the study of the legal regime of the contract system in the field of procurement of goods, works, and services for state and municipal needs as a special category reflecting the specifics of regulating relations in this area. The author analyzes the historical evolution of public procurement legislation in Russia, revealing the cyclical nature of changes in the ratio of public and private law regulatory methods from the pre-revolutionary period to the present. The paper examines the structure of the legal regime of the contract system, including administrative, civil and economic methods of influence, and reveals their relationship at various stages of the procurement process: planning, supplier identification, contract conclusion and execution. Particular attention is paid to the dynamics of the intensity of public law regulation, which reaches its maximum at the stage of determining the supplier and decreases during the execution of the contract. The author substantiates the need to differentiate legal regulation depending on the cost and significance of the purchase, and proposes the concept of a step-by-step procurement system with different levels of requirements. Recommendations on optimizing the ratio of imperative and dispositive principles in the contract system are formulated.

**Key words:** contract system, legal regime, public procurement, government contract, imperative regulation, dispositivity, administrative methods, civil law regulation.

Современная контрактная система в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд представляет собой область права, где публичные и частные интересы переплетаются настолько тесно, что их разграничение становится задачей не только теоретической, но и практической значимости. Государство, выступая одновременно регулятором рыночных отношений и их участником, вынуждено балансировать между необходимостью контроля за расходованием бюджетных средств и созданием условий для свободной конкуренции хозяйствующих субъектов.

Историческое развитие института публичных закупок в России демонстрирует циклические колебания между усилением административного контроля и расширением договорной свободы. Уже в XVIII веке законодательство Российской империи содержало требования публичности торгов, запрет сговора участников, учет недобросовестных поставщиков – элементы, которые в модифицированном виде присутствуют в современном регулировании. Советский период с его плановой экономикой практически полностью вытеснил частнопроводимые начала из сферы государственного снабжения, превратив договор поставки в инструмент реализации административных предписаний [7, с. 15].

Переход к рыночной экономике в начале 1990-х годов потребовал радикального пересмотра подходов. Принятие Федерального закона от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» ознаменовало возвращение к цивилистической модели, где государственный контракт рассматривался прежде всего как договор, подчиненный общим нормам гражданского права с минимальными публично-правовыми ограничениями.

Дальнейшая эволюция законодательства шла по пути постепенного усиления императивного регулирования процедур определения поставщика при сохранении диспозитивного характера отношений по исполнению контракта. Закон № 94-ФЗ 2005 года детально регламентировал порядок проведения торгов, ввел жесткие требования к участникам, установил административную ответственность за нарушения. Действующий Закон № 44-ФЗ 2013 года развил эту тенденцию, создав контрактную систему как совокупность не только правовых норм, но и организационных механизмов, информационной инфраструктуры, институтов контроля [3].

Анализ структуры Федерального закона № 44-ФЗ позволяет выявить нарастание интенсивности публично-правового регулирования от этапа планирования к этапу определения поставщика с последующим ее снижением на стадии исполнения контракта [3]. Планирование закупок

подчинено императивным требованиям: обязательность составления планов-графиков, их соответствие доведенным лимитам бюджетных обязательств, публикация в единой информационной системе. Заказчик связан не только законом, но и собственным планом, отступление от которого допускается лишь в строго определенных случаях. Здесь диспозитивность практически отсутствует – административные методы доминируют абсолютно.

Определение поставщика представляет собой наиболее зарегулированный этап, где императивность достигает максимума. Способ определения поставщика в большинстве случаев предопределен законом в зависимости от объекта и стоимости закупки; процедура детально расписана вплоть до сроков размещения извещений и формата документов; критерии оценки заявок формализованы; основания отклонения заявок установлены исчерпывающим перечнем. Такая регламентация призвана обеспечить прозрачность, конкуренцию, равенство участников, предотвратить коррупцию и субъективизм заказчика.

Вместе с тем абсолютная императивность порождает проблемы. Заказчики вынуждены механически следовать процедурным предписаниям, не имея возможности учесть специфику конкретной закупки. Формализм вытесняет содержательную оценку: участник, формально соответствующий требованиям, но объективно неспособный качественно исполнить контракт, не может быть отстранен, если закон не предусматривает соответствующего основания для отклонения заявки.

На стадии исполнения контракта правовой режим меняется кардинально. Контракт приобретает черты классического гражданско-правового договора, к которому применяются общие положения об обязательствах, о поставке, подряде, возмездном оказании услуг. Стороны связаны условиями контракта, но в рамках этих условий обладают определенной свободой: согласовывают графики поставки, порядок приемки, решают текущие вопросы исполнения. Императивные требования сохраняются, однако носят точечный характер: обязательность экспертизы результатов, публикация информации об исполнении, запрет на произвольное изменение существенных условий [6, с. 133].

Такая динамика обусловлена функциональным различием этапов. При определении поставщика реализуется публичная функция государства по распоряжению бюджетными средствами, что требует максимальной прозрачности и контроля. При исполнении контракта складываются хозяйственные отношения, эффективность которых зависит от гибкости, оперативности реагиро-

вания на изменения, учета конкретных обстоятельств – качеств, несовместимых с жесткой регламентацией.

Методы правового воздействия в контрактной системе образуют сложную структуру, где административные, гражданско-правовые и экономические инструменты сосуществуют и взаимодействуют. Административные методы проявляются в императивных предписаниях о порядке планирования и осуществления закупок, в системе контроля, в применении административной ответственности. Гражданско-правовые

методы обеспечивают регулирование договорных отношений по исполнению контракта, применение мер имущественной ответственности, защиту прав сторон. Экономические методы включают установление преференций для отдельных категорий поставщиков, нормирование закупок, антидемпинговые меры, ограничение допуска иностранных товаров [5, с. 85].

В таблице 1 представлено соотношение указанных методов на различных этапах осуществления закупок.

**Таблица 1. Соотношение методов правового воздействия на этапах закупочного процесса**

| Этап закупки           | Административные методы                                    | Гражданско-правовые методы                                   | Экономические методы                                              |
|------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Планирование           | Императивность планирования, связь с бюджетом, контроль    | Минимальны                                                   | Нормирование, приоритет отечественных товаров                     |
| Определение поставщика | Регламентация процедуры, требования к участникам, контроль | Минимальны (свобода оферты участника)                        | Преференции, антидемпинг, ограничение допуска иностранных товаров |
| Заключение контракта   | Императивные требования к содержанию, обеспечение          | Договорная природа контракта, применение норм ГК РФ          | Размер обеспечения                                                |
| Исполнение контракта   | Точечные императивные требования (экспертиза, приемка)     | Доминируют: свобода в рамках контракта, меры ответственности | Минимальны                                                        |

Из таблицы видно, что интенсивность применения административных методов снижается от этапа планирования к этапу исполнения, тогда как роль гражданско-правовых методов, напротив, возрастает. Экономические методы присутствуют преимущественно на стадиях планирования и определения поставщика, где они используются для достижения не только экономических, но и социальных, политических целей – поддержки отечественного производства, малого бизнеса, социально ориентированных организаций.

Контроль в контрактной системе заслуживает отдельного внимания как институт, воплощающий публично-правовое начало. Множественность контролирующих органов – Федеральная антимонопольная служба, Федеральное казначейство, Счетная палата, органы внутреннего государственного финансового контроля, ведомственный контроль – отражает стремление государства к всеобъемлющему мониторингу закупочной деятельности. Каждый орган осуществляет контроль в пределах своей компетенции:

ФАС проверяет соблюдение процедуры определения поставщика и законность действий заказчика, Казначейство – соответствие контрактов планам-графикам и наличие финансирования, Счетная палата – эффективность расходования средств и достижение целей закупок.

Однако такая множественность порождает проблему избыточности контроля. Заказчики подвергаются проверкам со стороны различных органов, дублирующих функции друг друга, что создает повышенную административную нагрузку и отвлекает ресурсы от основной деятельности. Требуется более четкое разграничение компетенции, устранение пересечений, координация действий контролирующих органов.

Перспективным направлением развития правового режима контрактной системы представляется дифференциация регулирования в зависимости от стоимости и значимости закупки. Применение единых императивных требований к закупкам канцелярских принадлежностей на несколько тысяч рублей и к закупкам сложного технологического оборудования на сотни милли-

онов нецелесообразно. Для незначительных по стоимости закупок оправдано упрощение процедур, расширение диспозитивности, снижение контроля. Для крупных и стратегически важных закупок, напротив, требуется усиление требований к участникам, детализация процедуры, расширенный контроль. Такой подход реализован в законодательстве через установление различных способов определения поставщика в зависимости от цены контракта: закупка у единственного поставщика для контрактов до определенной суммы, запрос котировок для средних сумм, конкурсы и аукционы для крупных закупок. Однако эта дифференциация недостаточна и требует развития путем создания ступенчатой системы закупок с различными уровнями требований к участникам, критериями оценки, интенсивностью контроля [4, с. 13].

Введение в правовой режим контрактной системы категории репутационного образа участника закупки могло бы стать механизмом, позволяющим учитывать добросовестность и надежность поставщиков при дифференциации правового регулирования. Участники с высоким репутационным рейтингом, подтвержденным опытом успешного исполнения контрактов, могли бы получать преимущества в виде упрощенных процедур участия, сниженного обеспечения, возможности освобождения от ответственности за незначительные нарушения. Для участников с низким рейтингом или негативной информацией о прошлых нарушениях устанавливались бы повышенные требования и усиленный контроль. Это создало бы экономический стимул к добросовестному поведению и позволило бы дифференцировать правовое регулирование на основе объективных критериев.

Вместе с тем необходимо избегать крайностей. Абсолютное доминирование публично-правовых начал превращает контрактную систему в административный механизм, подавляющий частную инициативу, рыночные отношения, инновации. Чрезмерная регламентация ведет к формализму, бюрократизации, неспособности достигать содержательных целей – эффективного обеспечения государственных нужд. С другой стороны, полная либерализация, устранение публичного контроля создает риски коррупции, нецелевого использования бюджетных средств, лоббирования интересов отдельных поставщиков в ущерб публичному интересу.

Оптимальное соотношение публично-правовых и частноправовых начал должно определяться исходя из функциональной необходимости. Императивное регулирование оправдано там, где оно обеспечивает защиту публичного интереса, который не может быть обеспечен диспозитивными методами: прозрачность процедур,

конкуренция, предотвращение коррупции, законность расходования средств. В остальных аспектах целесообразно предоставление заказчикам и поставщикам свободы, позволяющей гибко учитывать специфику конкретной закупки, изменяющиеся обстоятельства, профессиональное суждение специалистов.

Правовой режим контрактной системы не является застывшей конструкцией. Он эволюционирует под влиянием экономических, политических, технологических факторов, развития правовой доктрины, накопления правоприменительной практики. Цифровизация закупочной деятельности, внедрение информационных технологий, создание единой информационной системы меняют традиционные подходы, позволяют автоматизировать контроль, повысить прозрачность, снизить транзакционные издержки. Интеграция в рамках Евразийского экономического союза требует гармонизации законодательства государств-членов, создания единых правил доступа к закупкам. Эти процессы будут влиять на соотношение публичных и частных начал в правовом регулировании публичных закупок.

Представляется, что будущее контрактной системы связано не с усилением либо ослаблением какого-то одного начала, а с их рациональным сочетанием, основанным на принципах целесообразности публично-правового вмешательства, этапности регулирования, пропорциональности ограничений, гармонизации методов. Законодатель должен четко определить пределы императивного регулирования, ограничив его сферами, где публичный интерес действительно требует жесткого контроля, и предоставить участникам свободу там, где она не создает рисков для публичного интереса и способствует повышению эффективности закупок.

#### Список литературы:

- [1] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2022) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
- [2] О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4571.
- [3] О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
- [4] Андреева, Л. В. О кодексе публичных закупок: аргументы против его принятия / Л. В.

Андреева // Предпринимательское право. – 2023. – № 1. – С. 8-13. – DOI 10.18572/1999-4788-2023-1-8-13. – EDN CNVZMO.

[5] Винницкий, А.В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования / А.В. Винницкий // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 11. – С. 83-91.

[6] Кикавец, В. В. Принципы публичных закупок, как комплексного института финансового права / В. В. Кикавец // Принципы финансового права : Монография / Под редакцией И.А. Цинделиани. – Москва : Общество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2022. – С. 132-159. – EDN ZTRIDW.

[7] Шмелева М.В. Система государственных (муниципальных) закупок: методология и реализации: монография / М.В. Шмелева; под редакцией Е.В. Вавилина. – Москва: Юстицинформ, – 2021. – 904 с. – EDN: HQPPFV

[8] Тасалов Ф.А. Контрактные обязательства в сфере публичных закупок по праву Российской Федерации и Европейского Союза: сравнительно-правовое исследование: дис. д-ра .юрид.наук. – М., 2022.

#### References:

[1] Civil Code of the Russian Federation (Part One) dated 30.11.1994 No. 51-FZ (rev. dated 29.12.2022) //Collection of Legislation of the Russian Federation. – 1994. – № 32. - Art. 3301.

[2] On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities: federation.

Law of 18.07.2011 No. 223-FZ (as amended by 08.08.2024) //Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2011. - No. 30 (part 1). - Art. 4571.

[3] On the contract system in the field of procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs: feder. Law of 05.04.2013 No. 44-FZ (as amended by 26.12.2024) //Collection of Legislation of the Russian Federation. – 2013. – № 14. - Art. 1652.

[4] Andreeva, L. V. On the public procurement code: arguments against its adoption/L. V. Andreeva// Entrepreneurial law. – 2023. – № 1. - S. 8-13. – DOI 10.18572/1999-4788-2023-1-8-13. – EDN CNVZMO.

[5] Vinnitsky, A.V. Participation of public entities in property relations: problems of balancing administrative-legal and civil-legal regulation/A.V. Vinnitsky// Administrative and municipal law. – 2010. – № 11. - S. 83-91.

[6] Kikavets, V.V. Principles of public procurement as an integrated institution of financial law/V.V. Kikavets//Principles of financial law: Monograph/ Edited by I.A. Cindeliani. - Moscow: Prospekt Limited Liability Company, 2022. - S. 132-159. – EDN ZTRIDW.

[7] M.V. Shmeleva. System of state (municipal) procurement: methodology and implementation: monograph/M.V. Shmeleva; edited by E.V. Vavilin. - Moscow: Justicinform, - 2021. – 904 с. – EDN: HQPPFV

[8] Tasalov F.A. Contractual obligations in the field of public procurement under the law of the Russian Federation and the European Union: comparative legal research: dis. Dr.yurid.nauk. - M., 2022.





**ЮРКОМПАНИ**  
www.law-books.ru

Юридическое издательство «ЮРКОМПАНИ»  
издает научные журналы:

- Научно-правовой журнал «Образование и право», рекомендованный ВАК Министерства науки и высшего образования России (специальности 12.00.01, 12.00.02), выходит 1 раз в месяц.
- Научно-правовой журнал «Право и жизнь», рецензируемый (РИНЦ, E-Library), выходит 1 раз в 3 месяца.