
ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ

Московский государственный институт
международных отношений (университет)
Министерства иностранных дел Российской Федерации

**УПРАВЛЕНИЕ
КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМОЙ
В СФЕРЕ ЗАКУПОК
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

*Под общей редакцией
кандидата юридических наук,
доцента А.В. Павлюка*

Москва
РИОР

УДК 342.5
ББК 67.400.6+67.440.7
У67

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

Авторы:

Трапаидзе Константин Заурович — кандидат юридических наук, доцент Московского государственного института международных отношений МИД России;

Григорьева Ольга Геннадьевна — доктор юридических наук, профессор, профессор Московского государственного института международных отношений МИД России;

Павлюк Альберт Валентинович — кандидат юридических наук, доцент Московского государственного института международных отношений МИД России;

Биярсланов Бадрутдин Гаджиевич — кандидат экономических наук, старший преподаватель Московского государственного института международных отношений МИД России

Рецензенты:

Бешишев И.Р. — доктор юридических наук, доцент, главный научный сотрудник Научно-исследовательского института цифровых технологий и права Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязева;

Салчак А.А. — кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры гражданского права и процесса Тувинского государственного университета

У67 Управление контрактной системой в сфере закупок в Российской Федерации : учебное пособие / К.З. Трапаидзе, О.Г. Григорьева, А.В. Павлюк, Б.Г. Биярсланов / Под общ. ред. А.В. Павлюка. — Москва : РИОР, 2026. — 372 с. — (Высшее образование). — DOI: <https://doi.org/10.29039/02188-0>

ISBN 978-5-369-02188-0

Учебное пособие предлагает комплексный анализ контрактной системы в сфере государственных закупок Российской Федерации: от исторических предпосылок возникновения института обеспечения государственных нужд до современных механизмов контроля, мониторинга и аудита.

В книге детально разбираются и сравниваются способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), методики обоснования начальной максимальной цены контракта (НМЦК), критерии оценки заявок, а также правовые механизмы предоставления преимуществ и преференций участникам закупок. Отдельная глава посвящена контрольно-надзорной деятельности Федеральной антимонопольной службы (ФАС России), порядку обжалования незаконных действий, формированию реестра недобросовестных поставщиков и применению санкций. Каждая глава содержит краткий терминологический словарь (глоссарий), что обеспечивает эффективное усвоение профессиональной лексики.

Издание предназначено для студентов бакалавриата и магистратуры, обучающихся по направлениям «Государственное и муниципальное управление», «Юриспруденция» и «Экономика», а также может использоваться в учебных курсах «Контрактная система в сфере закупок», «Правовое регулирование государственных и муниципальных закупок», «Управление государственными финансами». Кроме того, оно будет полезно государственным и муниципальным служащим, контрактным управляющим, сотрудникам контрактных служб, специалистам закупочных комиссий и поставщикам (подрядчикам, исполнителям).

УДК 342.5
ББК 67.400.6+67.440.7

ISBN 978-5-369-02188-0

© Коллектив авторов

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ.....	5
ГЛАВА 1. ЭВОЛЮЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД В РОССИИ.....	7
Терминологический справочник.....	7
§ 1.1. Истоки и догосударственные формы снабжения (до XVII века).....	8
§ 1.2. Формирование правовых основ казенных подрядов в Российской Империи.....	18
§ 1.3. Административно-плановое распределение ресурсов в советский период.....	32
§ 1.4. Становление рыночных институтов закупок в постсоветской России.....	41
ГЛАВА 2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК.....	58
Терминологический справочник.....	58
§ 2.1. Понятие, цели и задачи государственных закупок.....	60
§ 2.2. Государственные нужды и государственный заказ.....	72
§ 2.3. Система нормативно-правового регулирования государственных закупок в России.....	80
ГЛАВА 3. КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА: ПОНЯТИЕ, ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ.....	92
Терминологический справочник.....	92
§ 3.1. Понятие, цели и задачи контрактной системы.....	94
§ 3.2. Принципы контрактной системы.....	100
§ 3.3. Участники контрактной системы.....	108
ГЛАВА 4. ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА И АККРЕДИТАЦИЯ УЧАСТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК.....	116
Терминологический справочник.....	116
§ 4.1. Единая информационная система в сфере закупок государственных закупок.....	117
§ 4.2. Регистрация и аккредитация участников закупок.....	123
§ 4.3. Единый реестр участников государственных закупок (ЕРУЗ).....	131
§ 4.4. Федеральные электронные торговые площадки для проведения торгов по государственным закупкам.....	137
§ 4.5. Усиленная квалифицированная электронная подпись.....	143
ГЛАВА 5. ПЛАНИРОВАНИЕ ЗАКУПОК И СОВОКУПНЫЙ ГОДОВОЙ ОБЪЕМ ЗАКУПОК.....	152

Терминологический справочник	152
§ 5.1. Планирование государственных закупок. План-график закупок.....	156
§ 5.2. Нормирование государственных закупок.....	164
§ 5.3. Совокупный годовой объем государственных закупок	174
ГЛАВА 6. ЗАКУПОЧНЫЕ КОМИССИИ И СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ	183
Терминологический справочник	183
§ 6.1. Закупочная комиссия.....	184
§ 6.2. Контрактная служба и контрактный управляющий	197
§ 6.3. Специализированные организации в системе государственных закупок.....	205
§ 6.4. Приемочная и экспертная комиссии в системе государственных закупок.....	211
ГЛАВА 7. ПОДГОТОВКА ЗАКАЗЧИКОВ К ОБЪЯВЛЕНИЮ ТОРГОВ.....	221
Терминологический справочник	221
§ 7.1. Начальная максимальная цена контракта.....	223
§ 7.2. Выбор торговой процедуры закупки	232
§ 7.3. Обеспечение и критерии оценки заявок участников торгов.....	245
ГЛАВА 8. ПРОВЕДЕНИЕ ТОРГОВ НА ЗАКЛЮЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА.....	257
Терминологический справочник	257
§ 8.1. Преимущества и преференции на торгах	260
§ 8.2. Национальный режим государственных закупок.	270
§ 8.3. Заключение и обеспечение исполнения государственного контракта	289
§ 8.4. Реестр государственных контрактов.....	310
ГЛАВА 9. КОНТРОЛЬ, МОНИТОРИНГ И АУДИТ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК.....	317
Терминологический справочник	317
§ 9.1. Мониторинг и аудит в сфере государственных закупок....	319
§ 9.2. Контроль в сфере государственных закупок.....	324
§ 9.3. Обжалование незаконных действий и решений в Федеральную антимонопольную службу. Санкции	339
§ 9.4. Реестр недобросовестных поставщиков	351
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	358
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	361

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящее учебное пособие предназначено для студентов направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» и ориентирован на формирование системного понимания государственных и муниципальных закупок как инструмента публичного управления. Закупки в современной России — это не только совокупность юридических процедур, но и механизм реализации государственных программ, обеспечения непрерывности деятельности органов власти и подведомственных учреждений, управления бюджетными расходами и повышения качества публичных услуг.

Для будущего специалиста в сфере государственного и муниципального управления важно уметь «читать» закупочную систему в нескольких измерениях одновременно. Во-первых, как правовой институт: нормы 44-ФЗ и подзаконных актов формируют обязательные правила, определяют участников, распределяют полномочия и ответственность. Во-вторых, как управленческий процесс: от выявления потребности и планирования до исполнения контракта, приемки результатов и контроля. В-третьих, как экономический механизм: закупки воздействуют на рынок, конкуренцию, импортозамещение, поддержку отдельных категорий поставщиков, а также на эффективность и результативность бюджетных расходов.

Учебное пособие построено так, чтобы объединить эти подходы. Материал изложен в логике «норма → механизм → практика → вывод». Сначала раскрываются базовые понятия и институты контрактной системы, затем — ключевые процедуры и их типовые риски, далее — инструменты обеспечения прозрачности (ЕИС, электронные площадки), механизмы поддержки приоритетных категорий участников и национального режима, а также система контроля, мониторинга и аудита. Такой подход позволяет студенту не только запомнить отдельные требования законодательства, но и увидеть внутреннюю логику системы: почему установлены те или иные правила, какие управленческие задачи они решают и как влияют на поведение заказчиков и поставщиков.

Особое внимание уделено роли должностных лиц и организационных контуров внутри заказчика (контрактная служба, комиссии, приемка, экспертиза), поскольку именно на уровне организации процесса часто возникает большинство ошибок. Для практического освоения материала в учебник включены схемы, таблицы и алгоритмы, выполненные в едином стиле. Они предназначены для быстрого повторения, подготовки к семинарам, а также для выполнения практических заданий: анализа закупочной документации, выбора способа закупки, оценки рисков применения национального режима или антидемпинговых мер, подготовки ответов на запросы контролирующих органов.

Методическая задача учебного пособия — сформировать у обучающегося «управленческое мышление» в сфере закупок. Это означает умение:

- ставить закупочную задачу, корректно формулируя потребность и измеримые характеристики результата;
- обеспечивать соответствие закупки бюджетным ограничениям и целям закупочной деятельности;
- выбирать процедуру и модель контракта с учетом рыночной ситуации и рисков исполнения;
- организовывать взаимодействие участников внутри заказчика и с внешними субъектами (поставщики, ЭТП, контрольные органы);
- работать с ЕИС и документами закупочного цикла;
- предотвращать конфликт интересов, дискриминационные условия и неэффективные расходы;
- выстраивать доказательную позицию и корректно реагировать на контрольные мероприятия.

При подготовке учебного пособия использованы нормы действующего законодательства и типовые подходы правоприменительной практики. При этом издание не претендует на замену официальных разъяснений и индивидуальной правовой экспертизы по конкретной закупке. Его цель — дать студенту устойчивую базу, позволяющую уверенно ориентироваться в системе, понимать назначение институтов, видеть взаимосвязи и принимать обоснованные управленческие решения.

Автор выражает надежду, что материалы учебного пособия будут полезны не только студентам, но и практикующим специалистам органов власти и учреждений, которые совершенствуют профессиональные компетенции в сфере закупок.

рант». (О включении в РНП за уклонение от подписания контракта при демпинге).

3.6 Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.12.2024 № Ф09-7890/24 по делу № А60-24567/2024 // СПС «КонсультантПлюс». (О применении национального режима и правила «третьей лишней»).

3.7 Определение Верховного Суда РФ от 20.03.2024 № 305-ЭС24-1234 по делу № А40-123456/2023 // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2024. – № 6. (О нестоимостных критериях оценки заявок).

3.8 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) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2017. – № 9.

3.9 Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 4 части 1 статьи 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 06.10.2021) // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2021. – № 12.

3.10 Решение ФАС России от 12.07.2016 по делу № ВП-348/16 // Официальный сайт ФАС России <https://fas.gov.ru/>. (О включении в контракт условий о порядке и сроках оплаты).

4, Учебная и научная литература

4.1 Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В.Е. Белов. – Москва: Норма, Инфра-М, 2011. – 208 с.

4.2 Беляева О.А. Комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (постатейный) / О.А. Беляева, Ю.В. Трунцевский, Н.Ф. Абдулвагапова и др.; под ред. О.А. Беляевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Контракт, 2024. – 688 с.

4.3. Васильев В.Л., Ахметшин Э.М. Контроль как инструмент менеджмента и институт экономической безопасности // Интернет-журнал Науковедение. 2014. № 4 (23). С. 29.

4.4 Витте С.Ю. Воспоминания: в 3 т. / С.Ю. Витте. – Москва: Издательство социально-экономической литературы, 1960.

4.5 Генкина Э.Б. Переход советского государства к новой экономической политике (1921-1922) / Э.Б. Генкина. – Москва: Госполитиздат, 1954. – 504 с.

4.6 Греков Б.Д. Киевская Русь / Б.Д. Греков. – Москва: АСТ, 2004. – 671 с.

4.7 Зимин А.А. Россия на пороге нового времени: (Очерки политической истории России первой трети XVI в.) / А.А. Зимин. – Москва: Мысль, 1972. – 452 с.

4.8 История предпринимательства в России: в 2 кн. Кн. 1. От средневековья до середины XIX века / отв. ред. А.В. Семенова. – Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. – 479 с.

4.9 Карр Э.Х. История Советской России. Кн. 1: Том 1-2. Большевицкая революция. 1917-1923 / Э.Х. Карр; пер. с англ. – Москва: Прогресс, 1990. – 765 с.

4.9 Кикавец В.В. Правовое регулирование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: учебник / В.В. Кикавец. – Москва: Проспект, 2023. – 320 с.

4.11 Кичик К.В. Административно-правовые средства защиты прав участников государственных и муниципальных закупок: монография / К.В. Кичик. – Москва: Юстицинформ, 2022. – 208 с.

4.12 Насонов А.Н. Монголы и Русь: история татарской политики на Руси / А.Н. Насонов. – Москва; Ленинград: Изд-во АН СССР, 1940. – 178 с. (Переиздавалась).

4.13 НЭП: взгляд со стороны: сборник / сост. В.В. Кудрявцев. – Москва: Московский рабочий, 1991. – 304 с.

4.14 Повесть временных лет / подгот. текста, пер., ст. и коммент. Д.С. Лихачева; под ред. В.П. Адриановой-Перетц. – 2-е изд., испр. и доп. – Санкт-Петербург: Наука, 1996. – 667 с.

4.15 Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 1-е. 1649-1825: в 45 т. / под ред. М.М. Сперанского. – Санкт-Петербург: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830.

4.16 Полное собрание законов Российской Империи. Собрание 2-е. 1825-1881: в 55 т. – Санкт-Петербург: Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830-1885.

4.17 Полное собрание русских летописей. Т. 15. Летописный сборник, именуемый Тверскою летописью. – Санкт-Петербург: Издание Археографической комиссии, 1863. – 540 с.

4.18 Российское законодательство X-XX веков: в 9 т. Т. 1. Законодательство Древней Руси / отв. ред. В.Л. Янин. – Москва: Юридическая литература, 1984. – 432 с.

4.19 Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование / Ф.А. Тасалов. – Москва: Проспект, 2016. – 240 с.

4.20 Устав о провиантском управлении // Свод военных постановлений 1869 года. Ч. 3. Кн. 2. – Санкт-Петербург: Военная типография, 1869.

4.21 Шарафутдинов Р.И., Герасимов В.О., Ахметшин Э.М. Адаптированная методика расчета инклюзивного роста и развития регионов Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2017. № 10-1 (87).

4.22 Шепелев Л.Е. Царизм и буржуазия во второй половине XIX века. Проблемы торгово-промышленной политики / Л.Е. Шепелев. – Ленинград: Наука, Ленингр. отд-ние, 1981. – 275 с.

4.23 Шмелева М.В. Правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: учебное пособие / М.В. Шмелева; под ред. Н.А. Баринаова. – Москва: Юрайт, 2019. – 185 с.

5. Письма и разъяснения ведомств

5.1 Письмо Минэкономразвития России № Д28и-1070 от 23.09.2013 «О разъяснении положений Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

5.2 Письмо Минэкономразвития России № Д28и-777 от 22.05.2014 «О реализации положений Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

5.3 Письмо Минэкономразвития России № Д28и-1889 от 30.09.2014 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СПС «КонсультантПлюс».

5.4 Письмо Минэкономразвития России № Д28и-2099 от 15.10.2014 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СПС «КонсультантПлюс».

5.5 Письмо Минэкономразвития России № Д28и-2829 от 21.09.2015 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СПС «КонсультантПлюс».

5.6 Письмо Минэкономразвития России № ОГ-Д28-12800 от 02.10.2015 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс».

5.7 Письмо Минэкономразвития России № Д28и-3145 от 23.10.2015 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" // СПС «КонсультантПлюс».

5.8 Письмо Минэкономразвития России № Д28и-106 от 15.01.2016 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» // СПС «КонсультантПлюс».

5.9 Письмо Минэкономразвития России № ОГ-Д28-3630 от 10.03.2016 «О рассмотрении обращения» // СПС «КонсультантПлюс».

5.10 Письмо Минэкономразвития России № Д28и-634 от 17.03.2016 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».

5.11 Письмо Минэкономразвития России № Д28и-1129 от 29.04.2016 «О принципе профессионализма заказчиков при закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС «КонсультантПлюс».