

Григоренко Кристина Павловна

студент магистратуры
Санкт-Петербургский государственный
экономический университет
Санкт-Петербург, Россия

АНАЛИЗ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ

Аннотация

Раскрывается правовое регулирование в условиях современных экономических реалий, вызванных санкциями. Проводится анализ текущих проблем и возможных направлений для их решения. Правовое регулирование контрактной деятельности в условиях санкционных ограничений требует комплексного подхода и активного участия государства в создании эффективных механизмов, способствующих адаптации к новым экономическим условиям. Необходимость разработки инновационных решений и упрощение правовых процедур станет ключевым фактором для успешного преодоления текущих вызовов.

Ключевые слова: контрактная система, закупки, санкционные ограничения

Современные экономические реалии ставят перед правовой системой новые вызовы. Контрактная система, являясь основой для ведения предпринимательской деятельности и государственных закупок, сталкивается с серьезными проблемами, требующими внимания со стороны законодателей и практиков.

Прежде чем приступить к рассмотрению нормативно-правовой базы, регулирующей контрактную деятельность, стоит рассмотреть саму категорию «санкции» и почему они создают сложности в правовом поле для коммерческих организаций. Так, при исследовании международных документов становится очевидным, что в них лишь делаются попытки закрепить термин «санкции». Например, в процессе обсуждения Проекта статей об ответственности государств, Р. Арго (специалист в области международного права) выдвинул предложение назвать одну из статей «Правомерное осуществление санкций». Тем не менее в итоговый текст международного акта была включена иная формулировка: «Ответные меры в отношении международно-противоправного деяния». Также следует отметить, что ранее упомянутая Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН не содержит в своих положениях термина «санкции». Более того, практика разработки и реализации санкционной политики различными государствами не отражает в их законодательстве ни понятие, ни содержание санкций, а лишь предоставляет возможность для их применения [1, с. 24]. Полагаем, что отсутствие чёткого закрепления термина «санкции» в международно-правовых актах приводит к его расширительному

толкованию и создает практически безграничные возможности для использования этого понятия в международной практике.

В 2019 году Президиум Верховного Суда Российской Федерации [2, с. 110] выразил свою точку зрения в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 09.07.2019 № 24 «О применении норм международного частного права судами Российской Федерации» на трактовку термина «санкции» в контексте международного частного права. Он подчеркнул, что правоотношения, которые не регулируются международными соглашениями, ратифицированными Российской Федерацией, будут восприниматься и регулироваться согласно нормам внутреннего законодательства.

Следует отметить, что данное представление о международных санкциях является наиболее обоснованным, поскольку становится ясной разница в их содержании, а также в аспектах применения и реализации. С момента, когда санкции начали использоваться в качестве принудительных мер как против государств, так и против других правовых субъектов, их цель заключается в достижении определенных действий или установлении желаемого поведения. В результате, санкции, будучи частью эффективного механизма, применяемого к международным правонарушениям, стали рассматриваться мировым сообществом как инструмент ограничения и принуждения. Однако, как показывает практика, участники международной жизни научились «обходить» или адаптироваться к этим мерам.

Некоторые исследователи представляют санкции как принудительные меры, осуществляемые международными организациями, как универсального, так и регионального характера, а также действия государств, проводимые в рамках двусторонних и односторонних инициатив [2, с. 103]. В.Л. Толстых определяет санкции как отдельной формой отклика на правонарушения в международной сфере, которые могут быть охарактеризованы как набор мер, иницируемых как государственными структурами, так и организациями на основании решений международных инстанций [5, с. 214].

Так несмотря на то, что категории «санкции» не дано чёткого толкования на уровне международно-правовых отношений, мы можем сделать вывод, что это комплекс ненасильственных, преимущественно экономических мероприятий, предназначенных для достижения экономических и/или политических целей инициатора санкций. Такие меры могут быть применены как международными

организациями, так и отдельными государствами по отношению к другому государству, его определенным регионам, конкретным секторам экономики или группам товаров, а также к заранее установленному перечню физических лиц или организаций. Последствия данных мер могут быть разнообразными, но зачастую они создают определенные сложности в устойчивых системах, сложившихся на протяжении долгих лет. К одной из такой систем можно отнести правовое регулирование в сфере контрактных отношений. Несмотря на то, что правовая система имеет определенную динамику развития и изменений, данные изменения направлены на адаптацию к сложившимся реалиям, а не к перестройке сложившихся правоотношений в корне. Тем не менее, санкции побуждают не только адаптироваться к возникшим ситуациям, но и посмотреть на привычные нам правовые основы под другим углом.

Согласно информации, представленной на интернет-портале Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, в отношении России санкционные ограничения введены рядом стран, включая Европейский Союз: США, Сингапур, Великобритания, Австралия, Япония, Канада и др. В пакет санкций вошли мероприятия: блокировка финансовых учреждения, играющих ключевую роль в финансировании российской оборонной промышленности, а также 42 их дочерних предприятия; введение финансовых мер, направленных на ряд российских банков, организаций и виды деятельности в России, а также на деятельность по сбору средств в интересах Российской Федерации, запрет на экспорт отдельных категорий товаров, включая лекарственные препараты и др.

Таким образом, можно сказать, что ограничения весьма весомые, поскольку применяются большим количеством стран и направлены на разные направления экономической деятельности стран, что не могло не отразиться на экономической политике Российской Федерации, в том числе и на контрактной деятельности.

К одной из основных проблем, возникающих в условиях санкционных ограничений, можно отнести усложнение процедур закупок, что часто приводят к изменению поставщиков и требует пересмотра условий контрактов и их согласования. Это, в свою очередь, может вызвать задержки в выполнении контрактных обязательств и негативно сказаться на качестве предоставляемых услуг или товаров.

Санкции могут значительно ограничить круг доступных поставщиков. В условиях, когда ряд компаний исключен из числа потенциальных партнеров, возникает необходимость в поиске альтернативных источников поставок, что часто приводит к повышению затрат и снижению конкурентоспособности. Это также может повлиять на качество продукции и услуг, что в свою очередь скажется на конечных пользователях. Санкционные меры создают неопределенность в правовом регулировании. Изменения в законодательстве могут происходить быстро и непредсказуемо, что затрудняет планирование и исполнение контрактов. Это требует от коммерческих организаций постоянного мониторинга правовых изменений и готовности к быстрой адаптации, что увеличивает административные и финансовые расходы.

Необходимость соблюдения санкционных мер создает риски правовых последствий для компаний. Неправильная интерпретация или несоблюдение требований может привести к штрафам и даже уголовной ответственности. Это подчеркивает необходимость тщательного юридического анализа и консультаций перед заключением контрактов. Долгосрочные контракты могут оказаться под угрозой из-за изменяющейся политической и экономической ситуации. Если условия контракта становятся невозможными для выполнения из-за санкционных ограничений, это может привести к спорам и необходимости пересмотра условий. Это также влечет за собой дополнительные юридические издержки.

Для всестороннего рассмотрения проблематики правового регулирования контрактной системы в условиях санкционных ограничений обратимся к судебной практике.

Восьмой апелляционный арбитражный суд города Омск по делу А75-14461/2024 в своем решении поддержал поставщика несмотря на **им** условий контракта неисполнение и просьбу истца взыскать пени. Суть дела заключалась в том, что государственное казенное учреждение заключило договор с индивидуальным предпринимателем на поставку медицинского оборудования. В установленный срок предприниматель не смог выполнить условия контракта и односторонне отказался от его исполнения. Основной причиной за невыполнение обязательств стали санкции, введенные иностранными государствами в адрес Российской Федерации. Поскольку оборудование было импортным, зарубежные компании прекратили его поставки в Россию. В надежде на возобновление поставок, предприниматель неоднократно

обращался к заказчику с просьбой подождать или заменить оборудование на отечественные аналоги, но заказчик отказывался. Согласно условиям контракта, в случае невыполнения обязательств поставщик обязан уплатить неустойку, пени начисляются за каждый день просрочки, исходя из 1/300 ставки Центрального банка на дату уплаты. После расторжения контракта заказчик начислил поставщику неустойку

за невыполнение условий. Однако исполнитель отклонил претензию предприятия и не уплатил пени, что стало основанием для обращения заказчика в суд.

Основаниями для принятия такого решения послужила ссылка суда на пункт 8 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств» разъяснено, что в силу пункта 3 статьи 401 ГК РФ для признания обстоятельства непреодолимой силой необходимо, чтобы оно носило чрезвычайный и непредотвратимый при данных условиях характер. Требование чрезвычайности подразумевает исключительность рассматриваемого обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях.

Таким образом, в ходе выполнения контракта возникли обстоятельства, мешающие предпринимателю выполнить свои обязательства, что привело к ситуации, в которой ни один российский поставщик аналогичных товаров не смог бы избежать задержки исполнения своих обязательств в этот период. Из материалов дела видно, что предприниматель многократно информировал государственного заказчика о причинах нарушений сроков исполнения контракта, отправляя истцу копии писем от компании и предлагая заменить товары на отечественные аналоги. Однако Учреждение отклонило предложения поставщика, и контракт был расторгнут. Учитывая все вышесказанное, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что отсутствуют доказательства расторжения контракта по вине поставщика, так как из материалов дела следует, что он предпринимал все возможные действия для исполнения контракта.

Также в исковых требованиях было отказано истцу арбитражным городским судом города Москвы по делу № А40-302776/22-51-2445 о взыскании неустойки за просрочку поставки товара, поскольку в данном случае также суд в решении сослался на тот факт, что с марта 2022 года в связи с введением недружественными странами

в отношении России мер ограничительного характера доставка ряда производимых за рубежом товаров в Россию оказалась фактически невозможной в связи с разрывом логистических цепочек, запрета на экспорт в Россию ряда товаров, запрета недружественными странами своим компаниям взаимодействовать с российскими лицами, внесенными в санкционные списки или принадлежащими подсанкционным собственникам и таким образом пришел к выводу, что введение санкционных ограничений было непредсказуемо и приравнено к обстоятельствам непреодолимой силы.

Таким образом, можно сказать, что суды отказывают в удовлетворении требований истцов о взыскании неустойки по неисполнению условий контракта в связи с тем, что вводимые санкции являются непреодолимой силой, которая создает помеху для исполнения условий контракта. Также суды учитывают добросовестность поставщиков, которая заключается в том, что поставщик намерен был выполнить условия контракта, если бы введение санкций иностранным государством не создало условия, при которых его исполнение не представлялось возможным.

Сложившаяся судебная практика отражает сложившиеся реалии и ложится в основу правовой трансформации по поводу контрактной системы в условиях санкционных ограничений. В 2022 году был принят каскад изменений в сфере законодательства, регулирующего государственные закупки. Под изменения попали: Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее – закон № 44-ФЗ) и Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ (далее – закон № 223-ФЗ).

Одним из первых решений стало принятие федерального закона от 8 марта 2022 г. № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – закон № 46-ФЗ), который внес коррективы в Закон № 44-ФЗ. Далее ряд мер вступил в силу в апреле в форме Федерального закона от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». К данным нововведениям относятся:

1. Расширение полномочий Правительства РФ и высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, которые в соответствии с новыми положениями Закона № 44-ФЗ вправе устанавливать дополнительные случаи закупок

у единственного контрагента, а также Правительству РФ и органам власти субъектов РФ дано право до 31.12.2022 г. дано право определять дополнительные случаи закупок у единственного поставщика и порядок их осуществления. (ч. 1 и ч. 2 ст. 15 Федерального закона от 08.03.2022 № 46-ФЗ);

2. Разрешено по соглашению сторон изменять существенные условия контракта, заключенного до 1 января 2023 года, если при исполнении такого контракта возникли независимые от сторон контракта обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения, в пределах лимитов бюджетных обязательств. Для этого необходимо решение Правительства РФ, органа власти субъекта РФ или местной администрации (Закон № 46-ФЗ ч. 65.1 ст. 112 закона № 44-ФЗ);

3. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21.03.2022 № 417 — изменения постановления № 1078 сведения о поставщике не включают в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП), если исполнение контракта оказалось невозможным в связи с введением санкций и (или) мер ограничительного характера. Сведения о поставщике с соответствующей записью включали в РНП, если поставщик отказался от исполнения контракта в связи с введением санкций и (или) мер ограничительного характера в отношении заказчика;

4. Законом № 46-ФЗ была изменена максимальная сумма закупки лекарств у единственного поставщика по решению врачебной комиссии. Максимальную сумму закупки лекарств у единственного поставщика по решению врачебной комиссии увеличили с 1 млн до 1,5 млн руб. Более того, теперь допускается изменение по соглашению сторон существенных условий контрактов, заключенных до 1 января 2023 года, условие – при их исполнении возникли независимые от сторон обстоятельства, влекущие невозможность исполнения (ч. 65.1 ст. 112 Закона № 44-ФЗ).

5. Федеральным законом от 16.04.2022 № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» также вносится ряд поправок в Закон № 223-ФЗ и Закон № 44-ФЗ, к которым относятся: увеличение срока, в который заказчик направляет проект контракта на подпись победителю электронного запроса котировок с 3 часов до 1 рабочего дня, следующего за днем размещения в ЕИС протокола подведения итогов; запрет на использование иностранной валюты для обоснования начальной максимальной цены контракта. Исключение — закупки заказчиков, которые работают на территории иностранного государства и др.

Таким образом, три года назад данные нововведения были целесообразными мерами в условиях сложившейся ситуации. Тем не менее, некоторые эксперты отмечали, что в случае недостаточного контроля за практикой применения данных мер может возникнуть коррупциогенные факторы [4, с. 71]. Спустя время мы можем определить эффективность принятых мер и сопоставить ее с современными реалиями контрактной системы Российской Федерации. В период с 2024 года был принят пакет поправок, направленных на оптимизацию закупочного процесса в долгосрочной перспективе, охватив и 2026 год. Так, к основным из них относятся:

1. Федеральным законом от 26 декабря 2024 года № 484-ФЗ установлен порядок заключения контрактов с применением цифровых контрактов. с 01 июля 2026 года необходимо включение в реестр контрактов информации обо всех контрактах, за исключением гостайны и др.;

2. Федеральным законом от 26 декабря 2024 года № 494-ФЗ внесены изменения в Закон № 44-ФЗ в части совершенствования мер по поддержке экономики России, которые заключаются в следующем: на 2025 год продлены введенные ранее в статью 112 антикризисные нормы: допускается изменение любых существенных условий контракта (ч. 65.1); изменение существенных условий контракта на закупку лекарственных препаратов и медизделий в пределах 30% (ч. 65.2); ограничения размера годового объема закупок для за проса котировок будет снято с 01 января 2026 года на постоянной основе и др.;

3. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 30 ноября 2024 года № 1684 с 1 марта 2025 г. по 31 декабря 2026 г. производители медизделий будут регистрировать медизделия в соответствии с новыми правилами: по медизделиям низкого класса риска производители стали вносить изменения без экспертизы, если они добровольно прошли оценку систем управления качеством на производстве; все экспертизы стали проводиться до обращения за госрегистрацией;

4. Также с 1 марта 2025 года в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2024 года № 500-ФЗ внесены следующие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) для Закона № 44-ФЗ: ужесточилась ответственность за нарушения при обосновании НМЦК (штраф от 10 до 50 тыс. руб.); введен новый штраф: за неприменение мер ответственности к поставщику (подрядчику, исполнителю), который нарушил контракт, должностное лицо заплатит от 10 до 20 тыс. руб.; в ряде случаев должностному лицу сначала могут

вы нести только предупреждение, например, за нарушение порядка: формирования, утверждения и изменения планов-графиков закупок, расторжения контракта при одностороннем отказе и др.;

По контрактам, предусмотренным Законом № 223-ФЗ заказчики стали отвечать за нарушения: в случае, когда необходимо было использовать порядок, предусмотренный Законом № 44-ФЗ; требований к содержанию документов; порядка направления информации и документов в реестры; сроков заключения договоров; норм квотирования по закупкам у субъектов МСП и др.

Так, мы видим, что за последние годы количество изменений в разы выросло. Основной тенденцией стала цифровизация контрактной деятельности и усиление контроля со стороны государства за контрактной деятельностью, внедрение в контрактную систему стимулы развития промышленности и импортозамещения, а также расширенные возможности для заключения контрактов с единственными поставщиками, что можно расценивать как положительный результат таких адаптационных мер российской правовой системы в отношении современных реалий.

Тем не менее существует ряд изменений, которые на наш взгляд, будут иметь положительный эффект в отношении контрактной деятельности Российской Федерации. У некоторых ученых вызывает опасение цифровизация контрактной системы, поскольку стремление решить все возникающие проблемы техническими средствами в результате может привести к завершиться полной дискредитацией традиционного регулирования, негативными последствиями в правоприменительной практике. Для решения сложившейся проблематики предлагается интегрировать в цифровую среду контрактной системы специализированные компьютерные программы, которые будут доступны исключительно в электронном формате. Эти программы, называемые таймерами, будут учитывать временные рамки действия каждой правовой нормы, регулирующей правовые отношения в сфере контрактов и обеспечивать синхронизацию множества отдельных правовых норм, содержащихся в различных законодательных актах. Такое предложение выглядит весьма логичным и актуальным, так как оно может создать системную связь между различными правовыми нормами с учетом временного аспекта. Тем не менее, для успешного решения данной проблемы необходим прочный концептуальный базис, без которого добиться значительных изменений будет затруднительно [14, с. 71].

Также необходимо в долгосрочной перспективе целесообразно рассмотреть возможность создания новой концепции регулирования публичных закупок, содержащей:

1. Выделение различия в регулировании закупок уже существующей продукции и заказов на разработку и внедрение новой продукции, включая контракты полного цикла. Это позволит создать более гибкую и адаптивную систему, которая учтет особенности каждого из этих процессов и обеспечит эффективное управление ресурсами и временем;

2. Дифференциация регулирования закупок с учетом экономической и технологической специфики целевых товарных групп и (или) секторов экономики;

3. Необходимо установить приоритет в регулировании и оценке действий участников с акцентом на достижение конкретных результатов, а не на соблюдение формальных процедур и алгоритмов. Важно создать специализированные федеральные проекты, направленные на производство критически важных видов продукции для импортозамещения, используя контракты полного цикла. Также следует освободить правоотношения, возникающие в рамках этих проектов, от законодательства о закупках и разработать отдельную нормативную правовую базу для их реализации, принимая во внимание лучшие практики, уже зарекомендовавшие себя в данной области [6, с.151].

Следует отметить, что цели ориентированы на создание системы правового регулирования государственных закупок, что фактически подразумевает формирование правовой политики в данной области. В то же время принципы государственных закупок могут быть реализованы непосредственно в процессе осуществления закупок, основываясь на чётко разработанной системной модели, которая охватывает приобретение товаров, работ и услуг. Считаем, что принцип стимулирования инноваций, указанный в статье 10 Закона № 44-ФЗ, следует рассматривать скорее, как цель, чем как принцип контрактной системы в области закупок. Это связано с тем, что его реализация невозможна без эффективной национальной промышленной инновационной политики, которая включает в себя внедрение инноваций и модернизацию всех секторов экономики. Стоит отметить, что нельзя не поддержать точку зрения ученых, утверждающих, что ключевую роль в ускорении внедрения технологических инноваций в различные сферы общества играет государственное стимулирование научной, научно-технической и

инновационной деятельности, включая предоставление экономических льгот. В контексте правового регулирования государственных закупок в России для достижения этой цели потребуются внести изменения в Федеральный закон № 44-ФЗ, которые учтут особенности финансирования научной, инновационной и образовательной деятельности. Это также подразумевает упрощение процедур закупки оборудования и расходных материалов в гражданском секторе, а также значительное увеличение сроков проведения конкурсов, чтобы обеспечить достаточное время для квалифицированной научной экспертизы [4, с. 71].

Таким образом, в условиях санкционных ограничений правовая система сталкивается с рядом серьезных проблем, влияющих на контрактную систему. Усложнение процедур, ограничение выбора поставщиков, неопределенность правового поля, риски правовых последствий и влияние на долгосрочные контракты — все это требует от участников рынка гибкости и готовности к изменениям. Для эффективного решения данных проблем необходимо разработать новые механизмы правового регулирования, адаптированные к современным реалиям, а также повысить уровень юридической осведомленности участников контрактной системы. Только так возможно обеспечить стабильность и предсказуемость в условиях неопределенности, вызванной санкционными ограничениями в адрес Российской Федерации.

Список использованных источников

1. Алаамери А.Х. К вопросу о теоретико-правовом понимании содержания понятия «санкции»: международно-правовой аспект / А.Х. Алаамери, Н.Д. Эриашвили // Международный научный вестник. – 2024. - № 7 – С. 26. EDN: DTOLVV
2. Курдюков Г.И. Соотношение ответственности и санкций в международном праве: доктринальные подходы / Г.И. Курдюков, М.В. Кешнер // Журнал российского права. – 2014. – № 9(213). – С. 103-115. DOI: 10.12737/5506 EDN: SNTYBT
3. Рагулин А.В. Новые правила закупок по 44-ФЗ в условиях санкций / А.В. Рагулин // Вестник магистратуры. 2022. – № 7 (130). – С.69-71. EDN: VECARC
4. Самсонова Е.В. Проблемные аспекты действия принципов контрактной системы в сфере государственных закупок в современных условиях / Е.В. Самсонова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – № 1 (101). – 2024. – С. 69-75. DOI: 10.35750/2071-8284-2024-1-69-75 EDN: NMGQDL

5. Толстых В.Л. Курс международного права / В.Л. Толстых. – Москва: Проспект, 2018. – С. 734.

6. Шувалов С.С. Тенденции реформирования контрактной системы закупок в российской экономике: правовые аспекты и эмпирические данные / С.С. Шувалов // Актуальные вопросы экономической политики. – С.132-155.