

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт

Кафедра предпринимательского, конкурентного и финансового права

УТВЕРЖДАЮ

И.о. зав.кафедрой

_____ И.В. Шишко

« _____ » _____ 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

**ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕНЕНИЯ И РАСТОРЖЕНИЯ КОНТРАКТА В
РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

40.03.01 Юриспруденция

Научный руководитель _____ доцент, к.ю.н Л.А. Егорова
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Выпускник _____ _____ Д.А. Тур
подпись дата инициалы, фамилия

Красноярск 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Понятие и правовая природа государственного (муниципального) контракта.....	6
2 Проблемы изменения и расторжения государственного, муниципального контракта.....	21
2.1 Проблемы одностороннего отказа от исполнения государственного, муниципального контракта	21
2.2 Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг в отсутствие контракта.....	41
2.3 Расторжение контракта по решению суда и односторонний отказ от исполнения контракта как основания включения поставщика в реестр недобросовестных поставщиков.....	46
2.4 Проблемы правового регулирования изменения государственного, муниципального контракта на примере договора подряда.	56
Заключение	70
Список использованных источников	74

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы не вызывает сомнений. Ресурсы любого публичного образования всегда ограничены, поэтому при формировании бюджета следует учитывать приоритетные направления, отражающие стратегические цели и задачи бюджетной политики. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд вытекает из принципа результативности и эффективности использования бюджетных средств. В связи с этим, особое значение приобретает проблема разработки и внедрения новых методов государственного и муниципального управления, позволяющих наиболее эффективно распоряжаться бюджетными средствами. В этих целях часто используют государственный (муниципальный) заказ, который позволяет внедрить конкурсные начала в процесс осуществления государственных и местных расходов. Важную роль в данном процессе занимает конструкция государственных (муниципальных) контрактов.

В Федеральном законе от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №44-ФЗ) регламентируется порядок исполнения, изменения и расторжения контракта, что является одним из принципиальных отличий от Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд»² (далее – Закон №94-ФЗ), действовавшего до 01.01.2014 года. Ранее процесс размещения заказа оканчивался заключением контракта, исполнение которого выходило за рамки регулирования законодательства указанной сферы.

На сегодняшний день исполнение контракта включает в себя не только выполнение контрагентом обязательства по поставке товаров (выполнению работ, оказанию услуг), но и приемку, экспертизу результатов осуществления такого обязательства, оплату, а также иные действия сторон,

направленные на изменение, расторжение контракта, применение мер ответственности.

При этом большое значение в развитии конкуренции и пресечения злоупотреблений в сфере закупок законодатель отводит единой информационной системе в сфере закупок (далее-ЕИС). Информация о контракте, доступная неопределенному кругу лиц, позволяет оценить эффективность каждого такого контракта и закупочной деятельности заказчика в целом. Публикация информации о заключенных государственных (муниципальных) контрактах позволяет выявлять нецелевое использование бюджетных средств и незаконное проведение закупок.

Положительные тенденции перехода на контрактную систему подтверждают отечественные и зарубежные эксперты, представители регионов. По данным проекта «сравнительный анализ в сфере государственных закупок», реализованного Всемирным банком, Российская Федерация отмечена по большинству сравнительных показателей системы закупок (доступность информации о государственных контрактах, подача жалоб, подотчетность и механизмы контроля) как страна, занимающая передовые позиции.

Объектом исследования данной работы является – общественные отношения, возникающие при заключении, исполнении и расторжении государственного (муниципального) контракта на закупку товаров, работ, услуг.

Предметом – положения нормативно-правовых актов, материалы административной и судебной практики, теоретические положения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы на основе анализа действующего законодательства изучить правовую природу, а так же

особенности государственного (муниципального) контракта на закупку товаров, работ, услуг.

В соответствии с поставленной целью необходимо решить ряд задач:

- 1) Изучить правовую природу государственного (муниципального) контракта;
- 2) Выявить особенности исполнения и расторжения государственного (муниципального) контракта;
- 3) Изучить судебную практику, по вопросам заключения и исполнения государственного (муниципального) контракта;
- 4) Обозначить наиболее проблемы, возникающие при заключении, исполнении и расторжении государственного (муниципального) контракта.

Методологической основой работы являются научные методы познания общественных процессов, в частности, диалектико-материалистический метод, позволяющий анализировать рассматриваемые вопросы в их взаимосвязи и динамике. Также в работе использованы частные методы исследования, формально-юридические методы, сравнительный анализ, синтез, индукция, дедукция, восхождение от абстрактного к конкретному, аналогия, абстрагирование и др...

Теоретической основой исследования являются труды ведущих ученых в области предпринимательского, гражданского права, в частности Борисов А.Н., Федоров А.А. Шершеневич Г.Ф. др. Также основу исследования составляют нормативные правовые акты Российской Федерации, с помощью которых осуществляется правовое регулирование закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Структура работы обусловлена поставленными задачами и целью исследования. Данная работа состоит из введения, двух глав, заключения и списка используемой литературы.

1 ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) КОНТРАКТА

Закон №44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений, в части касающейся в т. ч. заключения гражданско-правового договора, предметом которого является поставка товара, выполнение работ, оказание услуги (в т.ч. приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением или иным юридическим лицом.

В целом Закон №44-ФЗ использует прежние термины для обозначения документов, которыми заказчики оформляли свои закупки по Закону №94-ФЗ. Государственные органы, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами, государственные казенные учреждения заключают государственные контракты.

Муниципальные органы и муниципальные казенные учреждения заключают муниципальные контракты. Наименование документа, оформляемого бюджетными учреждениями и иными юридическими лицами (в случаях, когда на них распространяются положения Закона №44-ФЗ), прямо в законе не указано, однако, исходя из положений п.3 ч.1 ст.1 Закона №44-ФЗ, можно сделать вывод, что такие заказчики заключают гражданско-правовые договоры¹.

¹ Васильев М. О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения госнужд // Налоговый вестник. -2014.-№6.-С.19.

На сегодняшний день ГК РФ не содержит общего понятия государственного и муниципального контракта. В ГК РФ государственный и муниципальный контракт упоминается в нескольких случаях: в параграфе 4 главы 30 поставка для государственных, муниципальных нужд; в ч.2 ст. 535 ГК РФ применительно к отношениям контрактации, нормы контрактации отсылают «в соответствующих случаях» к договору поставки для государственных, муниципальных нужд. Еще одно упоминание содержится в параграфе 5 главы 37 ГК РФ в котором говорится о контракте на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд.

На наш взгляд правоотношения, складывающиеся в сфере обеспечения государственный и муниципальных нужд и реализуемые посредством заключения государственного или муниципального контракта, являются более широкими, так как контракты заключаются не только по поводу поставки, контрактации или подряда. В этой сфере используются почти все виды договоров, поименованных ГК РФ, а так же договоры которые, в соответствии с пунктом 2 статьи 421 ГК РФ, не предусмотрены законом или иными правовыми актами, но не противоречат им.

Легальное определение государственного, муниципального контракта дано в п.8 ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. От 27.12.2018) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ 44). Под государственным, муниципальным контрактом понимается договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.²

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 № 44 – ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Российская газета – № 80 – 12.04.2013.

Однако, оно не дает исчерпывающего представления о правовой природе и существенных характеристиках государственного контракта. При этом по тексту Закона №44-ФЗ государственные и муниципальные контракты, а также договоры бюджетных учреждений и иных юридических лиц обобщенно называются «контракты».

Вопрос о правовой природе государственного контракта в научной литературе носит дискуссионный характер. Можно выделить несколько научных подходов к определению правовой природы контракта:

Первая группа исследователей рассматривает контракт как институт административного права с присущим ему публично-правовым характером, не равенством сторон, особой публичной целью заключения³.

Обосновывая публично-правовую природу контракта, авторы выделяют следующие основные признаки, присущие административному подходу: особый субъект (обязательное участие со стороны заказчика государственных органов и учреждений), особая цель (удовлетворение государственных, муниципальных нужд), особые условия (цена, требования к предмету) и особая процедура заключения (конкурсная, посредством электронного аукциона, путем проведения запроса котировок и так далее).

По нашему мнению, изложенные обстоятельства не свидетельствуют о публично-правовой природе контракта.

Согласно ч.1 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее ГК РФ): Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и иные публично-правовые образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами.

При заключении, исполнении государственного, муниципального контракта государственные и муниципальные органы реализуют не властные полномочия, а осуществляют свою хозяйственную деятельность в рамках

³Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М. : Эксмо, 2010. – С.506.

заключенного гражданско-правового договора. Что касается цели заключаемого договора, то здесь нужно отметить, что цель заключения договора для ГК РФ не важна, поскольку при заключении договора в порядке установленном ГК РФ цель не определяется как одно из его существенных условий.

В отношении особых условий и процедур заключения так же есть соответствующие нормы в ГК РФ (447, 448 и 449.1 ГК РФ).Так что рассматривать государственный контракт как публично правовой акт нет достаточных оснований.

Представители смешанного подхода полагают, что контракт занимает межотраслевое положение, регулируется как нормами частного, так и публичного права⁴.

В обоснование своих выводов авторы отталкиваются от понятия государственных (муниципальных) закупок (заказов). Государственный (муниципальный) заказ Н.Н. Цикорев и А.И. Колосов трактуют в двух смыслах: широкий и узкий. В широком смысле рассматриваемое понятие (под заказом) они понимают обобщенную потребность органов власти (государственная и местная) в товарах, работах, услугах. В узком смысле Н.Н. Цикорев и А.И. Колосов рассматривают государственные закупки как документ, входящий в состав конкурсной документации, и определяющий специфику товаров работ, услуг (наименование, объемы, сроки, условия поставки)⁵.

К. Кичик рассматривает государственный (муниципальный) заказ как инструментом для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, т.е. потребность в заказе возникает после возникновения нужд (государственных (муниципальных))⁶. Т.А. Московец говорит о том, что государственный (муниципальный) заказ является механизмом для

⁴ Шмелева М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта // Вестник Саратовской юридической академии. 2015. № 2 – С.608.

⁵ Цикорев Н.Н., Колосов, А.И. Государственные закупки: практика организации и нормативное обеспечение/ Н.Н. Цикорев, А.И. Колосов– Орел, 2004. – С. 160.

⁶ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: / К.В. Кичик. - Монография М.: Юстицинформ, 2012. – С.260.

удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, в котором присутствуют и нормативные правовые и иные акты в их совокупности, для того, чтобы решать глобальные задачи государства (жизнеспособность, оборона, безопасность), а также для реализации программного управления страны как внутри страны, так и на международной арене (федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в которых участвует РФ)⁷.

Л.В. Андреева рассматривает государственный заказ в обобщенных потребностях государства в определенных товарах, работах, услугах, которые финансируются за счет бюджетных средств⁸.

П.С. Тарабаев рассматривает государственный заказ как управленческий акт федерального органа исполнительной власти, который адресован государственным заказчикам, и который предусматривает необходимость заключения определенных государственных контрактов и иных гражданско-правовых договоров для того, чтобы обеспечить нужды Российской Федерации, в товарах, работах, услугах, с учетом выделенных на эти цели средств федерального бюджета⁹.

И.И. Смотрицкая, также рассматривает понятие «государственный заказ» в двух смыслах. В широком, по ее мнению, государственный заказ - это потребность органов государственного управления в товарах, работах, услугах, которая удовлетворяется за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов. В узком смысле государственный заказ – это конкретный перечень товаров, работ, услуг, которые закупаются конкретным органом власти.

Действительно, контрактная система представляет собой сложный, многоэтапный процесс, включающий определение государственных и муниципальных потребностей, определение источника их финансирования,

⁷ . Московец Т.А. О правовом понятии государственного оборонного заказа /Т.А. Московец// Российский военно-правовой сборник. – 2007. - № 9.- С. 358-361.

⁸ Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование/ Л.В. Андреева - М., 2009. С. 71-76.

⁹ Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд/ П.С.Тарабаев: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. – С. 29.

составление плана закупок и тому подобное и лишь заключительным этапом в этой цепочке является контракт. И этот длительный, многоэтапный процесс, который, на самом деле, регулируется нормами права как публичными, так и частными, но публично-правовые нормы применяются по отношению к процедуре формирования заказа, тогда как когда заключение, исполнение, изменение и расторжение контракта регулируются ГК РФ и специальными нормами 44-ФЗ.

Как обоснованно отмечает М.В. Волынкина «главное заблуждение авторов, отрицающих гражданско-правовую природу контракта заключается в том, что определение потребностей, формирование заказа смешиваются с отношениями по заключению и исполнению государственного контракта, в то время как они связаны между собой (одно предшествует другому), но не тождественны: первые имеют публично-правовую природу, вторые частно-правовую»¹⁰. Здесь можно добавить, что по нашему мнению государственные закупки (заказ) и государственный контракт соотносятся как целое и часть.

Подводя итог нужно сказать, что необходимо различать собственно государственные закупки как единый процесс, состоящий из нескольких этапов (начиная от планирования, выделения бюджетных средств, определения государственных нужд, размещения информации о закупках и т.д.) и государственный контракт, как заключительный этап этого процесса.

Следует согласиться с авторами, обосновывающими гражданско-правовую природу. Представители данного направления рассматривают контракт как гражданско-правовой институт, необходимый для обеспечения публичных потребностей¹¹.

Понятие «государственный (муниципальный) контракт» подчеркивает, с одной стороны, его особую значимость для государственных

¹⁰ Волынкина М.В. Правовая природа государственного контракта// Вестник гражданского права. 2014 №4 – С. 40.

¹¹ Административное право Российской Федерации: сущность и основные институты административного права / А.П. Алехин, А. А.Кармолицкий, Ю.М. Козлов. - Учебник. - М.:ИКД «Зерцало-М». 2003 – С. 75-76.

(муниципальных) нужд, с другой - участие в отношениях органов власти в лице государственных (муниципальных) заказчиков¹².

Ключевой признак договора состоит в том, что он имеет характер соглашения сторон. Так, по мнению Заботина Н.Н. «государственный контракт, бесспорно, является договором и мог бы называться государственным договором. Государственный (муниципальный) контракт следует признать не самостоятельным видом (типом) договора, а особой договорной конструкцией»¹³.

Можно согласиться с мнением М.В. Шмелевой, о том, что «государственному контракту в силу его специфики принадлежит особое место в системе договоров и в целом он является самостоятельным видом гражданско-правового договора, обладающего только ему присущими признаками»¹⁴.

Ею же предложено следующее определение государственного контракта: государственный контракт – самостоятельный вид гражданско-правового договора, заключенного органом государственной власти или органом местного самоуправления, учреждением, уполномоченным органом или организацией по результатам проведения юридической процедуры с лицом, выигравшим такую процедуру¹⁵.

На наш взгляд, данное определение является не полным, так как контракт, во-первых, заключается на основании не только проведения юридической процедуры с лицом, выигравшим такую процедуру, но и, к примеру, на основании закупки у единственного поставщика; во-вторых, следует добавить нормы об отдельных видах договоров, а так же нормы о

¹²Кикавец В.В. Этапы исполнения контракта: значения, механизмы выделения, отчетность// Госзакупки.ру.-2015.-№4.-С.48.

¹³ Куличев Р.Б. Контрактная система - новации законодательства // Право и экономика.-2014.-№6. – С. 9.

¹⁴ Шмелева М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта // Вестник Саратовской юридической академии. 2015. № 2 – С.252.

¹⁵ Шмелева М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта // Вестник Саратовской юридической академии. 2015. № 2 – С. 253.

договорах, которые не предусмотрены законом или иными правовыми актами, но не противоречащий им.

Таким образом, государственный (муниципальный) контракт - это новая правовая конструкция, служащая для выделения различных видов гражданско-правовых договоров, заключаемых государственными (муниципальными) заказчиками от лица публично-правовых образований для целей обеспечения государственных (муниципальных) нужд за счет средств бюджета, в отдельную категорию договоров.¹⁶ Иными словами, государственный (муниципальный) контракт необходимо рассматривать как свойство (характеристику) определенных гражданско-правовых договоров.

Совокупность квалифицирующих признаков, отражающих сущность государственного (муниципального) контракта и содержащихся в его законодательном определении, позволяет понять правовую природу государственного (муниципального) контракта и выделить его как особую конструкцию гражданско-правовых договоров наделенных рядом особенностей, а именно: специальный субъектный состав, особая цель контракта, определенный источник финансирования, применение специальных способов выбора контрагента по контракту, особые правила заключения, исполнения, изменения и расторжения контракта.

Как следует из положений Закона №44-ФЗ, стороной по контракту выступают заказчик, т.е. лицо, которое является получателем бюджетных средств и которому в установленном порядке доведены лимиты бюджетных обязательств и участник закупки, ставший победителем либо обязанный заключить государственный (муниципальный) контракт на ином предусмотренном Законом №44-ФЗ основании.

В зависимости от уровня бюджета, задействованного при осуществлении закупок, заказчики могут быть государственными,

¹⁶ Курц Н. Согласование условий госконтрактов // Госзакупки.ру.-2014.-№8. – С.9.

муниципальными, либо в качестве заказчика может выступать иное лицо, в том числе бюджетное учреждение, осуществляющее закупки.

Новшеством Закона №44-ФЗ является возможность введения централизации полномочий на заключение и исполнение государственных и муниципальных контрактов (но не договоров бюджетных учреждений). При этом необходимо провести разграничение. По общим правилам централизации закупок по Закону №44-ФЗ не допускается возлагать на уполномоченные органы, уполномоченные учреждения полномочия на подписание контракта. Контракты подписываются заказчиками, для которых были определены поставщики (подрядчики, исполнители).

Вместе с тем согласно ст.26 Закона №44-ФЗ полномочия на заключение государственных (муниципальных) контрактов, их исполнение, в том числе на приемку поставленных товаров, выполненных работ (их результатов), оказанных услуг, обеспечение их оплаты, для нескольких органов исполнительной власти, казенных учреждений, муниципальных заказчиков могут быть возложены соответственно на орган исполнительной власти или казенное учреждение (несколько органов исполнительной власти или казенных учреждений), муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение (несколько муниципальных органов или муниципальных учреждений).

Подобная централизация могла бы стать аналогом «централизованной бухгалтерии» в сфере закупок, однако согласно п.5 ст.161 Бюджетного кодекса РФ¹⁷ (далее-БК РФ) заключение и оплата государственных (муниципальных) контрактов производится в пределах доведенных государственному (муниципальному) заказчику лимитов бюджетных обязательств, и с учетом принятых и неисполненных обязательств. Иными словами, заключать и исполнять контракт может только тот заказчик, которому выделено бюджетное финансирование на эти цели. Для

¹⁷ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №195-ФЗ// Российская газета.-1998.- №153,154.

централизации данных полномочий, в сфере закупок согласно действующей редакции БК РФ необходимо произвести централизацию бюджетного финансирования.

Еще одной из особенностей правового регулирования государственных (муниципальных) контрактов, предусмотренной Законом №44-ФЗ является разработка типовых контрактов, типовых условий контрактов, которыми будут пользоваться все заказчики. Первоначально должно быть издано постановление Правительства РФ, определяющее порядок разработки типовых контрактов, а также случаи и условия их применения заказчиками¹⁸. Затем федеральные органы исполнительной власти и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», осуществляющие нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности, разрабатывают и утверждают соответствующие типовые контракты. Утвержденные типовые контракты будут размещены в единой информационной системе в сфере закупок. Такие типовые контракты будут применяться заказчиками всех уровней власти: федеральными, региональными и муниципальными.

При этом конкретные сроки утверждения типовых контрактов в Законе №44-ФЗ не оговорены. Видимо, поэтому в законе предусмотрены специальные переходные нормы, которые применяются до утверждения типовых контрактов в конкретной сфере деятельности. Согласно этим нормам высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ вправе установить порядок разработки типовых контрактов для обеспечения нужд субъектов Российской Федерации, а также случаи и условия их применения.

На основе такого порядка уполномоченные органы государственной власти субъекта РФ разрабатывают и утверждают типовые контракты для обеспечения нужд соответствующего региона. В этом случае типовые

¹⁸ Андреева Л.В. Закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд: правовое регулирование. - М.: Вольтерс Клувер, 2013. – С. 167.

контракты размещаются в региональной информационной системе в сфере закупок. Как видно из положений Закона №44-ФЗ, данные типовые контракты не будут распространяться на заказчиков муниципальных образований, находящихся на территории соответствующего субъекта РФ.

При этом государственные (муниципальные) контракты, направленные на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд, могут иметь совершенно разную юридическую природу, которая будет определяться содержанием возникающих из него правоотношений. Подчеркнем, что за государственным (муниципальным) контрактом всегда скрывается определенный гражданско-правовой договор. Конструкция «государственный (муниципальный) контракт» подлежит применению, как отмечает Витрянский В.В. «практически к любым типам (видам) договорных обязательств, которые обладают необходимым набором признаков, характерных для каждой специальной договорной конструкции»¹⁹.

Подводя итог анализу приведенных норм общих положений Закона №44-ФЗ, можно сделать вывод о том, что сущность государственного (муниципального) контракта как правовой формы удовлетворения государственных (муниципальных) нужд, опосредующих реализацию публичных интересов в определенной сфере, обуславливает создание такого правового режима осуществления закупок, который в отличие от классических гражданско-правовых конструкций, призван обеспечить достижение цели эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, устранения недобросовестной конкуренции, возможных злоупотреблений и снижение коррупционных рисков в рассматриваемых правоотношениях²⁰.

Поставка товаров для государственных или муниципальных нужд является одним из важных институтов российского гражданского права. В

¹⁹ Гапанович А.В. Особенности исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту // Прогосзаказ.РФ. -2015.-№1.-С.5.

²⁰ Антропова Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации. -2014.-№9.-С.6.

последнее время правовой институт поставки товаров для государственных или муниципальных нужд претерпел определенные изменения. Так, была введена единая система правового регулирования обеспечения государственных или муниципальных нужд. Вместе с тем, ряд проблем, имеющих важное значение для эффективного регулирования поставки товаров для государственных или муниципальных нужд, требует разрешения в части уточнения понятийного аппарата, классификации государственного или муниципального контракта, определения круга лиц, являющихся субъектами отношений по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд и др.

Между тем, законодатель закрепил понятие государственного или муниципального контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд как самостоятельный вид гражданско-правового договора

Вместе с тем, в литературе нет единства мнений по вопросу соотношения договора поставки для государственных и муниципальных нужд и договора купли-продажи.

В юридической литературе возникают определенные сложности при определении места поставки товаров для государственных или муниципальных нужд среди других видов купли-продажи.

Поставка товаров для государственных или муниципальных нужд с учетом того, что она находится в главе 30 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) «Купля-продажа», является разновидностью договора купли-продажи, соответственно к ней могут применяться общие положения о купле-продаже. В энциклопедии поставка товаров для государственных или муниципальных нужд рассматривается как вид купли-продажи, одной из сторон которой является государство (Российская Федерация или ее субъекты) или муниципальное образование.

Это обусловлено тем, что указанное обязательство характеризуется признаками, присущими договору купли-продажи, в частности: – как и

договор купли-продажи является консенсуальным, т.е. признается заключенным с момента, когда стороны достигают соглашения по всем существенным условиям договора в требуемой для этого форме;

– относится к двусторонним договорам. Каждая из сторон выступает носителем как прав, так и обязанностей;

– считается возмездным, так как обязанности исполнителя по передачи товара в собственность заказчику соответствует встречная обязанность заказчика уплатить за него определенную денежную сумму.

Такие авторы как О.Н. Садикова²¹, Е.А. Суханов²² и Ю.В. Романец²³, исследуя этот вопрос, также определяют обязательства по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд как разновидность договора купли-продажи.

На взгляд О.В. Шариповой, в гражданском законодательстве отсутствует единый критерий для разграничения отдельных видов договоров купли-продажи. Н.И. Клейн в качестве критериев (признаков) разграничения договора купли-продажи на виды используются либо два признака – это стороны договора и цель покупки, либо несколько – стороны договора, цель и предмет купли-продажи, способ исполнения договора²⁴.

Наличие в обязательствах по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд признаков, характерных для обычной поставки, позволило законодателю распространить правила о договоре поставки к отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд, если иное не предусмотрено ГК РФ (п. 2 ст. 525). Исходя из этого некоторые авторы, такие как М.И. Брагинский и В.В. Витрянский²⁵, Т.Е. Абова и А.Ю. Кабалкина²⁶, А.В. Яровая²⁷ резюмируют, что поставка товаров

²¹ Гражданское право: Учебник. Том II / под ред. О.Н. Садикова. – М., – 2011. – С. 274.

²² Суханов Е.А. Гражданское право: в 4 т. Том 3: Обязательственное право. – М., – 2009. – С. 310.

²³ Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. – М., – 2011. – С. 282.

²⁴ Клейн Н.И. Поставка продукции для государственных нужд. – М., – 2011.- С. 64.

²⁵ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. – М., – 2011. – С. 127.

²⁶ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: в 3 т. Т. 2 / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкиной. – М., – 2012. – С. 469.

для государственных или муниципальных нужд является разновидностью договора поставки. Данная позиция, на взгляд О.В. Шариповой, является ошибочной.

Так, в ст. 506 ГК РФ в качестве особых признаков договора поставки указаны статус поставщика (поставщик-продавец, осуществляющий предпринимательскую деятельность) и цель приобретения товара (для использования в предпринимательской деятельности или в иных целях, не связанных с личным, семейным, домашним и иным подобным использованием). В качестве покупателя могут выступать юридические лица либо индивидуальные предприниматели.

Для поставки товаров для государственных или муниципальных нужд характерны иные отличительные признаки: а) специальный субъектный состав, где в качестве государственных или муниципальных заказчиков выступают федеральные государственные органы, государственные органы субъектов РФ, органы местного самоуправления; б) цель – для обеспечения государственных или муниципальных интересов; в) особый порядок заключения контракта посредством торгов; г) обеспечение государственных или муниципальных интересов за счет средств соответствующих бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования.

Т.Е. Абова, А.Ю. Кабалкина считают перечисленные признаки поставки товаров для государственных или муниципальных нужд существенными, позволяющими отграничить ее от договора поставки²⁷, тем не менее относят поставку товаров для государственных или муниципальных нужд к разновидности договора поставки. На наш взгляд, авторы не учитывают особую значимость рассматриваемого обязательства для государства, позволяющую законодателю определить поставку товаров для государственных или муниципальных нужд в качестве самостоятельного

²⁷ Яровой А.В. Поставка товаров для государственных нужд. Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., – 2010. – С. 16.

²⁸ Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: в 3 т. Т. 2 / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкиной. – М., – 2012. – С. 468.

договорного института и определить особое положение среди других видов купли-продажи. Выделение поставки товаров для государственных или муниципальных нужд в качестве самостоятельного договорного института обусловлено еще и тем, что для удовлетворения государственных или муниципальных интересов требуется специальный правовой механизм, позволяющий в полной мере обеспечить указанные интересы.

В юридической литературе высказывается мнение, что государственный или муниципальный контракт не следует выделять в качестве отдельного вида договора купли-продажи²⁹, т.к. данные контракты заключаются не только на поставку товаров, но и выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд. Так, некоторыми учеными делается вывод о том, что «контракт образуется путем объединения правовой формы государственного контракта (с его специфическими особенностями) и определенного вида гражданско-правового договора», т.е. государственный или муниципальный контракт – это универсальная правовая (договорная) форма, «особый тип гражданско-правового договора, стоящий в одном ряду с предварительным и публичным договорами»³⁰.

Необходимо отметить, что в гражданском законодательстве не определены особенности контракта как универсальной договорной формы.

О.В. Шарипова полагает, что выработка единых черт и закономерностей, проявляющихся в государственных или муниципальных контрактах, необходима для более четкого регулирования правоотношений, возникающих на основании данных контрактов.

²⁹ Горбунова Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву. Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., – 2008. – С. 77.

³⁰ Гражданское право: Учебник. Часть II / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., – 2007. –С. 71.

2 ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕНЕНИЯ И РАСТОРЖЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО, МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРАКТА

2.1 Проблемы одностороннего отказа от исполнения государственного, муниципального контракта

Прошло несколько лет момента вступления в силу Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе). Он принес в российский систему организации торгов достаточно много нововведений, но немало положений он позаимствовал и у своего предшественника - Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о размещении заказов). К таким положениям, в частности, относятся положения о допустимости расторжения государственного контракта в одностороннем порядке, которые в Законе о контрактной системе представлены с незначительными изменениями.

Так, в соответствии с ч. 8 ст. 95 Закона о контрактной системе расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством. При этом в соответствии с ч. 9 названной статьи заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации (далее - ГК РФ) для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом. Поставщик же (подрядчик, исполнитель) вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, если в

контракте было предусмотрено право заказчика принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, т.е. его право на такой отказ является производным от права заказчика.

Таким образом, законодатель поставил возможность одностороннего отказа от исполнения контракта в зависимость от одновременного наличия двух обстоятельств:

- указание такой возможности в самом контракте;
- наличие оснований, предусмотренных ГК РФ для отказа от исполнения отдельных видов обязательств.

Несомненные плюсы данной нормы для заказчика состоят в том, что можно оперативно, без лишних потерь времени, расторгнуть контракт с недобросовестным контрагентом и направить денежные средства, зарезервированные как принятое бюджетное обязательство, на осуществление повторной конкурентной процедуры или для обеспечения иных своих нужд.

Сам по себе односторонний отказ от исполнения контракта является односторонней сделкой, поскольку его правовые последствия зависят только от лица, заявляющего такой отказ.

В настоящее время законодательство Российской Федерации предусматривает следующие основания для расторжения контракта в связи с односторонним отказом стороны контракта от его исполнения:

а) при поставке товаров:

для заказчика: поставка товаров ненадлежащего качества с недостатками, которые не могут быть устранены в приемлемый для него срок, либо неоднократное нарушение сроков поставки товаров (п. 2 ст. 523 ГК РФ);

для поставщика:

неоднократное нарушение сроков оплаты товаров (п. 2 ст. 523 ГК РФ);
неоднократная невыборка товаров (п. 3 ст. 523 ГК РФ);

б) при выполнении работ:

для заказчика:

несогласие с превышением цены контракта при необходимости проведения дополнительных работ (п. 5 ст. 709 ГК РФ);

если подрядчик не приступает своевременно к исполнению договора подряда или выполняет работу настолько медленно, что окончание ее к сроку становится явно невозможным (п. 2 ст. 715 ГК РФ);

при неисполнении подрядчиком в назначенный срок устранения недостатков, если во время выполнения работы станет очевидным, что она не будет выполнена надлежащим образом (п. 3 ст. 715 ГК РФ);

на основании ст. 717 ГК РФ, в соответствии с которой заказчик имеет право в любой момент отказаться от договора подряда при условии уплаты подрядчику части установленной цены пропорционально выполненной части работы;

если отступления в работе от условий договора подряда или иные недостатки результата работы в установленный заказчиком разумный срок не были устранены либо являются существенными и неустранимыми (п. 3 ст. 723 ГК РФ);

для подрядчика:

при отказе заказчика от увеличения установленной цены при существенном возрастании стоимости материалов и оборудования, предоставленных подрядчиком, а также оказываемых ему третьими лицами услуг, которые нельзя было предусмотреть при заключении договора (п. 6 ст. 709 ГК РФ);

при неисполнении заказчиком встречных обязанностей по договору подряда (ст. 719 ГК РФ);

в) при оказании услуг:

для заказчика: на основании п. 1 ст. 782 ГК РФ, в соответствии с которым заказчик имеет право в любой момент отказаться от договора возмездного оказания услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов, за исключением услуг, указанных в п. 2 ст. 779 ГК

РФ (оказываемых по договорам, предусмотренным гл. 37, 38, 40, 41, 44, 45, 46, 47, 49, 51, 53 ГК РФ);

для исполнителя: на основании п. 2 ст. 782 ГК РФ, в соответствии с которым исполнитель вправе отказаться от исполнения обязательств по договору возмездного оказания услуг лишь при условии полного возмещения заказчику убытков.

Анализ приведенных оснований для расторжения контракта позволяет сделать вывод, что все они могут быть разделены на две группы:

- объективные основания, при которых принятие решения о расторжении контракта в связи с односторонним отказом стороны контракта от его исполнения зависит от действий либо бездействия другой стороны контракта;

- субъективные основания, при которых действия либо бездействие другой стороны на принятие решения о расторжении контракта в связи с односторонним отказом стороны контракта от его исполнения влияния не оказывают, т.е. фактов нарушения условий выполнения контракта может и не быть. Эти основания закреплены положениями ст. ст. 717 и 782 ГК РФ.

Таким образом, существующая редакция ч. ч. 8, 9 и 19 ст. 95 Закона о контрактной системе при их буквальном толковании предоставляет заказчику и исполнителю контракта возможность расторгнуть контракт в одностороннем порядке без объяснения причин.

Однако данный вывод находится в противоречии с положениями ч. ч. 14 и 22 ст. 95 Закона о контрактной системе, в соответствии с которыми стороны обязаны отменить не вступившее в силу решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, если в течение десятидневного срока с даты надлежащего уведомления контрагента о принятом решении об одностороннем отказе от исполнения контракта устранено нарушение условий контракта, послужившее основанием для принятия указанного решения, т.е. в соответствии с внутренней логикой Закона о контрактной системе одностороннему отказу от исполнения контракта должно

предшествовать нарушение его условий. Косвенно данный вывод подтверждается совместной позицией Министерства экономического развития Российской Федерации и Федеральной антимонопольной службы, выраженной в письме от 18 февраля 2016 г. N 324-ЕЕ/Д28и, АЦ/9777/16 "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 года N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", согласно которой в случае установления заказчиком в проекте контракта права на односторонний отказ от исполнения контракта в проект контракта целесообразно включать перечень случаев такого отказа от исполнения контракта. При этом перечень, приведенный в указанном письме, содержит исключительно объективные основания для одностороннего расторжения контракта.

А что же говорит судебная практика по данному вопросу? В основной своей массе арбитражные суды сделали вывод, что односторонний отказ имеет двойственную правовую природу, зависящую от условий его применения, и может являться как мерой ответственности за нарушение обязательства, так и мерой защиты интересов стороны договора, возможность реализации которой установлена действующим законодательством безотносительно к оценке поведения контрагента по договору³¹.

Далее предоставлена выдержка из указанного выше определения: Индивидуальный предприниматель Сушкова Елена Николаевна (далее – ИП Сушкова Е.Н., истец) обратилась в Арбитражный суд Липецкой области с заявлением от 30.11.2015 к Областному казенному учреждению «Липецкая областная психоневрологическая больница» (далее – ОКУ «ЛОПНБ»),

³¹ Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 апреля 2016 г. по делу N А36-9463/2015.

ответчик) о признании незаконным решения №1 от 25.11.2015 об одностороннем отказе от исполнения государственного контракта на оказание услуг прачечной от 22.09.2015 №0346200011515000122-0016711-02 в одностороннем порядке.

Решением Арбитражного суда Липецкой области от 19.02.2016 в иске отказано.

Не согласившись с указанным решением, истец обратился в Девятнадцатый арбитражный апелляционный суд с апелляционной жалобой, в которой просит отменить решение суда, ссылаясь на его незаконность и необоснованность.

По мнению заявителя жалобы, оснований для отказа от исполнения государственного контракта у заказчика не имелось, поскольку акты оказанных услуг подписаны без замечаний по объему и качеству.

В заседании суда представитель ИП Сушковой Е.Н. поддержал доводы жалобы, просил отменить решение суда, а апелляционную жалобу удовлетворить.

ОКУ «ЛОПНБ» явку представителей в судебное заседание не обеспечило, о слушании дела извещено надлежащим образом, представлено ходатайство о рассмотрении дела в отсутствие представителя ответчика.

В соответствии с ч. 3 ст. 156 АПК РФ дело рассматривается в отсутствие не явившихся представителей стороны, надлежащим образом извещенной о времени и месте судебного разбирательства.

В силу части 1 статьи 268 АПК РФ при рассмотрении дела в порядке апелляционного производства арбитражный суд по имеющимся в деле и дополнительно представленным доказательствам повторно рассматривает дело.

Рассмотрев доводы апелляционной жалобы, отзыва на нее, выслушав пояснения представителя стороны, исследовав в совокупности материалы дела, суд апелляционной инстанции не находит оснований для отмены обжалуемого судебного акта в силу нижеследующего.

Как следует из материалов дела и установлено судом, по результатам аукциона в электронной форме №102-ЭА-ПРАЧКА между ОКУ «ЛОПНБ» (заказчик) и ИП Сушковой Е.Н. (исполнитель) заключен государственный контракт на оказание услуг прачечной от 22.09.2015 №0346200011515000122-0016711-02 (далее – Контракт).

Согласно п. 1.1 Контракта исполнитель обязуется оказать услуги прачечной в соответствии с заданием (приложение), являющимся 3 неотъемлемой частью настоящего Контракта, а заказчик обязуется принять и оплатить оказанные услуги.

В соответствии с п. 3.1 Контракта сторонами согласован срок оказания услуг с 01.10.2015 по 31.12.2015.

Пунктом 4.1.1 Контракта предусмотрено, что исполнитель обязуется оказывать услуги с соблюдением требований установленных действующим законодательством Российской Федерации, ГОСТ Р 52058-2003 «Услуги бытовые. Услуги прачечных. Общие технические условия», Методическими указаниями 3.5.736-99 «Технология обработки белья в медицинских учреждениях. Методические указания» утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 16.03.1999, Санитарными правилами: СанПин 2.1.22646-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, оборудованию, содержанию и режиму работы прачечных», СанПин 2.1.3.2630-10 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям, осуществляющим медицинскую деятельность».

Кроме того, требования к результатам стирки и глажения белья согласованы сторонами в задании к Контракту.

В целях проверки качества оказания ИП Сушковой Е.Н. услуг, предусмотренных Контрактом, ОКУ «ЛОПНБ» приняло решение о проведении соответствующей экспертизы, заключив договор №06-02-379/2015 от 26.10.2015 с Липецкой торгово-промышленной палатой.

По результатам проведенной экспертизы, оформленной в виде экспертного заключения №326-02-0057 от 02.11.2015 (л.д.70-78), эксперты

пришли к выводу о том, что осмотренные 28 и 29 октября 2015 года швейные и трикотажные изделия после стирки, выполненные предприятием «Немецкая химчистка» ИП Сушковой Е.Н., по качеству выполнения услуг не соответствуют: условиям Контракта и обязательным условиям для оказания услуг по стирке, установленным ГОСТ Р 52058-2003 «Услуги бытовые. Услуги прачечных. Общие технические условия», Методическими указаниями 3.5.736-99 «Технология обработки белья в медицинских учреждениях. Методические указания» утвержденными Главным государственным санитарным врачом РФ 16.03.1999:

1) транспортировка чистого белья осуществляется исполнителем услуги стирки в одном текстильном мешке, по условиям Контракта доставка белья осуществляется исполнителем в двух мешках (холщевых и клеенчатых);

2) исполнителем услуги допущено нарушение по сортировке выстиранного белья, доставлено белье с маркировками другого медицинского учреждения;

3) изделия грязные, с пятнами, появившимися в процессе оказания услуги стирки, не глаженные, белое постельное белье не простирано с оттенком серого цвета;

4) некачественная стирка и недостаточная обработка изделий не обеспечивает их полное обеззараживание.

С учетом выявленных обстоятельства некачественного оказания услуг, предусмотренных Контрактом, ОКУ «ЛОПНБ» приняло решение №1 от 25.11.2015 об одностороннем отказе от исполнения государственного контракта на оказание услуг прачечной от 22.09.2015 №0346200011515000122-0016711-02 в одностороннем порядке (далее – решение №1 от 25.11.2015, л.д.79-80).

Считая решение №1 от 25.11.2015 об отказе от исполнения контракта незаконным, ИП Сушкова Е.Н. обратилась в Арбитражный суд Липецкой области с настоящим иском.

Принимая решение об отказе в удовлетворении заявленных исковых требований суд первой инстанции правомерно исходил из следующего.

Исходя из условий и оснований заключения Контракта, к спорным правоотношениям помимо Гражданского кодекса РФ также подлежат применению положения Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №44-ФЗ).

В соответствии с ч. 14 ст. 34 Закона №44-ФЗ в контракт может быть включено условие о возможности одностороннего отказа от исполнения контракта в соответствии с положениями частей 8 - 26 статьи 95 настоящего Федерального закона.

Согласно части 8 статьи 95 Федерального закона от 04.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе, Закон N 44-ФЗ) расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от его исполнения в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Частью 9 статьи 95 Закона N 44-ФЗ установлено, что заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, что это предусмотрено контрактом.

Пункт 4.3 Контракта прямо устанавливает, что заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Согласно ст. 450.1. Гражданского кодекса РФ предоставленное настоящим Кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором право на односторонний отказ от договора (исполнения договора) (статья 310) может быть осуществлено управомоченной стороной путем уведомления другой стороны об отказе от договора (исполнения договора).

Договор прекращается с момента получения данного уведомления, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими законами, иными правовыми актами или договором.

В случае одностороннего отказа от договора (исполнения договора) полностью или частично, если такой отказ допускается, договор считается расторгнутым или измененным.

Таким образом, по смыслу приведенных норм права односторонний отказ от исполнения договора, осуществляемый в соответствии с законом или договором, является юридическим фактом, ведущим к расторжению договора.

В соответствии с частью 12 статьи 95 Закона о контрактной системе решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта в течение одного рабочего дня, следующего за датой принятия указанного решения, размещается в единой информационной системе и направляется поставщику (подрядчику, исполнителю) по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в контракте, а также телеграммой, либо посредством факсимильной связи, либо по адресу электронной почты, либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование такого уведомления и получение заказчиком подтверждения о его вручении поставщику (подрядчику, исполнителю). При невозможности получения указанных подтверждения либо информации датой такого надлежащего уведомления признается дата по истечении тридцати дней с даты размещения решения заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта в единой информационной системе.

Решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта вступает в силу и контракт считается расторгнутым через десять дней с даты надлежащего уведомления заказчиком поставщика (подрядчика, исполнителя) об одностороннем отказе от исполнения контракта (часть 13 статьи 95 Закона N 44-ФЗ).

Доводам истца о несоблюдении ОКУ «ЛОПНБ» требований ч.12 ст.95 Закона №44-ФЗ при направлении ИП Сушковой Е.Н. решения №1 от 25.11.2015, судом области дана надлежащая оценка.

Из представленного истцом решения Липецкого УФАС России №РНП48- 58с/15 от 24.12.2015 следует, что антимонопольный орган установил в действиях ОКУ «ЛОПНБ» нарушение ч.12 ст.95 Закона №44-ФЗ (л.д.91-95), которое выразилось в том, что решение №1 от 25.11.2015 об одностороннем отказе заказчика от исполнения государственного контракта не было направлено подрядчику по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в контракте. В ходе судебного разбирательства ОКУ «ЛОПНБ» данный факт не оспаривало.

Вместе с тем данное решение было вручено исполнителю посредством факсимильной связи 19.01.2016 и посредством почтовой связи 02.02.2016, что правомерно расценено судом области как надлежащее вручение решения с использованием иных средств связи и доставки, исходя из следующего.

Из буквального и грамматического толкования первого предложения ч.12 ст.95 Закона №44-ФЗ, учитывая наличие в нем основного союза «и», добавочного союза «а также», следует, что решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта не позднее чем в течение трех рабочих дней с даты принятия указанного решения обязательно должно быть:

- 1) размещено в единой информационной системе,
- 2) и направлено поставщику (подрядчику, исполнителю) по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в контракте,
- 3) а также направлено телеграммой, либо посредством факсимильной связи, либо по адресу электронной почты, либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование такого

уведомления и получение заказчиком подтверждения о его вручении поставщику (подрядчику, исполнителю).

Таким образом, размещение решения об одностороннем отказе от исполнения контракта в единой информационной системе (первое условие) и направление такого решения поставщику (подрядчику, исполнителю) по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в контракте (второе условие), являются императивными требованиями ч.12 ст.95 Закона №44-ФЗ, не позволяющими заказчику заменять их иными способами доведения решения или игнорировать указанные способы.

Также обязательным для заказчика является соблюдение третьего условия – направление решения об одностороннем отказе от исполнения контракта о телеграммой, либо посредством факсимильной связи, либо по адресу электронной почты, либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование такого уведомления и получение заказчиком подтверждения о его вручении поставщику (подрядчику, исполнителю).

Следовательно, ч.12 ст.95 Закона №44-ФЗ, предусматривая обязательным и третье условие, предоставляет право выбора заказчику только в этой части определиться, каким именно образом решение об одностороннем отказе от исполнения контракта будет дополнительно направлено поставщику (подрядчику, исполнителю):

- 1) телеграммой,
- 2) посредством факсимильной связи,
- 3) по адресу электронной почты,
- 4) с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование такого уведомления и получение заказчиком подтверждения о его вручении поставщику (подрядчику, исполнителю). При этом следует отметить, что несоблюдения заказчиком требований ч.12 ст. 94 №44-ФЗ

влияет лишь на момент расторжения контракта, но не само намерение его расторгнуть.

Пунктом 4.3 Контракта стороны согласовали, что заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом РФ для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств. 7

Статьей 431 Гражданского кодекса РФ предусмотрено, что при толковании условий договора судом принимается во внимание буквальное значение содержащихся в нем слов и выражений. Буквальное значение условия договора в случае его неясности устанавливается путем сопоставления с другими условиями и смыслом договора в целом.

Из буквального толкования п. 4.3 Контракта следует, что право заказчика принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта регламентируется теми основаниями, которые предусмотрены в Гражданском кодексе РФ. Исходя из предмета и условий Контракта, правоотношения сторон представляют собой взаимные обязательства по возмездному оказанию услуг, регламентируемые гл.39 Гражданского кодекса РФ.

Согласно п. 1 ст. 779 Гражданского кодекса РФ по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги.

В силу п. 1 ст. 782 Гражданского кодекса РФ заказчик вправе отказаться от исполнения договора возмездного оказания услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов.

При этом в «Обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2015)», утвержденном Президиумом Верховного Суда РФ 04.03.2015 (вопрос 5), разъяснено, что по смыслу п. 1 ст. 782 ГК РФ отсутствие предварительной оплаты понесенных расходов не является препятствием для реализации права заказчика на такой отказ.

Односторонний отказ заказчика от исполнения договора возмездного оказания услуг не прекращает обязательства заказчика оплатить исполнителю необходимые расходы, которые он понес в счет услуг, как оказанных, так еще и не оказанных, до момента одностороннего отказа заказчика от исполнения договора. Расходы, понесенные исполнителем, могут быть оплачены заказчиком как до отказа от исполнения договора возмездного оказания услуг, так и после него, в том числе взысканы с заказчика в судебном порядке.

Таким образом, из буквального толкования п. 1 ст. 782 Гражданского кодекса РФ следует, что в силу закона право заказчика отказаться от исполнения договора возмездного оказания услуг допустимо в любое время и не поставлено в зависимость от нарушения исполнителем своих обязательств по договору.

При этом в рамках данного дела арбитражным судом установлено и не оспорено истцом, что ОКУ «ЛОПНБ» оплатило ИП Сушковой Е.Н. фактически понесенные ею расходы в связи с исполнением своих обязательств по Контракту в сумме 760118, 81 руб.

В силу ч. 9 ст.95 Закона №44-ФЗ, п.1 ст.782 Гражданского кодекса РФ, условий п.4.3 Контракта ОКУ «ЛОПНБ» было вправе принять решение №1 от 25.11.2015 об одностороннем отказе от исполнения контракта даже вне 8 зависимости от нарушения исполнителем своих обязательств и без установления факта некачественного оказания услуг.

Исходя из положений п. 5.3 Контракта проведение экспертизы оказанных услуг является правом, но не обязанностью заказчика.

Непосредственно из содержания Контракта не следует, что проведение экспертизы оказанных услуг является обязательным условием для реализации заказчиком своего права, предоставленного законом (ч. 9 ст.95 Закона №44-ФЗ, п.1 ст.782 Гражданского кодекса РФ), на односторонний отказ от исполнения контракта.

Право заказчика на проведение экспертизы поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций до принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контракта в соответствии с частью 8 настоящей статьи также предусмотрено ч. 10 ст.95 Закона №44-ФЗ).

При этом ч. 11 ст. 95 Закона №44-ФЗ предусмотрено, что если заказчиком проведена экспертиза поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций, решение об одностороннем отказе от исполнения контракта может быть принято заказчиком только при условии, что по результатам экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги в заключении эксперта, экспертной организации будут подтверждены нарушения условий контракта, послужившие основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта.

Из буквального толкования ч.11 ст.95 Закона №44-ФЗ следует, что положения данной нормы применимы к тем случаям, когда по условиям контракта право на односторонний отказ заказчика от исполнения контракта обусловлено нарушениями условий контракта, подтвержденными экспертизой.

Как верно отмечено судом области, ОКУ «ЛЮПНБ» имело право и все основания принять оспариваемое решение №1 от 25.11.2015 вне зависимости от нарушения исполнителем своих обязательств и без проведения экспертизы качества оказания услуг, что, тем не менее, не исключает его права, предусмотренного ч.10 ст.95 Закона №44-ФЗ и п.5.3 Контракта, на проведение такой экспертизы.

На этом выдержка закончена.

Статьей 95 Закона о контрактной системе предусмотрено безусловное, а не мотивированное право стороны отказаться от исполнения контракта (не только в случае существенного нарушения его условий).

На взгляд Жабровского Р.А., возможность одностороннего расторжения контракта по субъективным основаниям как минимум нелогична, странна и может привести к различного рода злоупотреблениям. К чему проводить довольно длительную и строго регламентированную процедуру выбора контрагента, если потом дозволено так легко отказаться от контракта либо позволить контрагенту сделать это? Более того, современная редакция указанной статьи Закона о контрактной системе идет вразрез с теми целями и принципами, которые были заложены в его проекте: предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере обеспечения государственных и муниципальных нужд³².

Следует отметить, что отдельные правовые позиции, сформированные ВС РФ в Обзоре, привели к изменению действующего гражданского законодательства Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 17 Обзора уступка поставщиком (подрядчиком, исполнителем) третьему лицу права требования к заказчику по государственному (муниципальному) контракту об исполнении денежного обязательства не противоречит законодательству Российской Федерации.

С 1 июня 2018 года вступила в силу новая редакция пункта 7 статьи 448 ГК РФ, в соответствии с которой победитель торгов вправе уступать требования по денежному обязательству.

В юридической литературе отсутствует единообразный подход к решению вопроса о допустимости одностороннего отказа заказчика от исполнения госконтракта при отсутствии нарушения со стороны исполнителя.

Так, А. Кирпичев указывает: "Формулировка ч. 9 ст. 95 Закона о контрактной системе сужает возможности одностороннего отказа от контракта до тех случаев, которые прямо предусмотрены для отдельных

³² Жабровский Р.А. Правовые проблемы одностороннего отказа от исполнения государственного контракта // Право в Вооруженных Силах. 2016. N 11-12. С. 84 - 88.

видов обязательств, то есть указаны в ч. II ГК РФ"³³. Тем самым данный автор поддерживает предоставление госзаказчику права одностороннего отказа заказчика от исполнения госконтракта.

Н. Южанин, в свою очередь, отмечает, что необходимость предусмотреть в контракте условия о возможности одностороннего расторжения контракта в результате отказа от исполнения отдельных видов обязательств касается только тех случаев, когда ГК РФ предусматривает полный отказ от исполнения и расторжение договора³⁴.

Как верно заметил Д. Чваненко, "...установление права на отказ от договора посредством ссылки на гражданское законодательство может привести к тому, что контракты будут расторгаться по самым незначительным причинам. Дело в том, что формулировка "по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством" может быть истолкована двояко. С одной стороны, можно заключить, что отказаться можно лишь от нарушенного контракта, то есть право кредитора является условным, причем зависит не только от самого факта нарушения, но и от его характера. С другой стороны, можно прийти к выводу о том, что отказаться можно как в условном, так и в безусловном порядке (то есть по безусловным основаниям, указанным в законе или же в самом государственном контракте)"³⁵.

Данная точка зрения заслуживает безусловной поддержки, ведь, действительно, анализируемая норма предоставляет госзаказчикам широкие возможности отказаться от исполнения госконтракта с неудобным поставщиком.

Отметим мнение А. Егоровой. Она приходит к выводу о наличии среди гражданско-правовых принципов принципа стабильности гражданско-правового договора, который представляет собой руководящее начало

³³ 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. М., 2015. С. 13.

³⁴ Южанин Н.В. Одностороннее расторжение государственного контракта как мера самозащиты прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. N 6. С. 11.

³⁵ Чваненко Д.А. К дискуссии о допустимости одностороннего отказа от государственного (муниципального) контракта // Юрист. 2013. N 14. С. 13.

гражданского права, устанавливающее для субъектов договорных отношений обязанность по сохранению договора, не допуская его произвольное расторжение или изменение³⁶.

Стабильность гражданского законодательства формирует у участников гражданского оборота уверенность в том, что правила игры не будут изменены внезапно и непредсказуемым образом³⁷.

Полагаем, что несудебный односторонний порядок может применяться только в исключительных случаях, когда право на одностороннее несудебное изменение или расторжение договора обусловлено природой договора, его спецификой, особенностью прав и обязанностей сторон и другими заслуживающими внимания обстоятельствами.

Запрет на односторонний отказ от договора, по мнению А. Карапетова, приводит к тому, что:

- стороны до вступления в силу судебного решения остаются связанными своими договорными обязательствами;
- серьезно ограничивается мобильность финансовых потоков и экономическая активность участников оборота, которые вынуждены в течение долгого времени находиться в неизвестности по поводу дальнейшей судьбы договора;
- теряется возможность выгодно и быстро заключить заменяющую сделку, минимизировать свои потери и забыть о допущенном нарушении³⁸.

Однако предоставление ничем не мотивированного права одностороннего отказа заказчику применительно к госконтракту влечет нарушение основной цели его заключения - удовлетворения потребностей

³⁶ Егорова А.С. Принцип стабильности договора по гражданскому законодательству Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 4.

³⁷ 20 лет Конституции Российской Федерации: актуальные проблемы юридической науки и правоприменения в условиях совершенствования российского законодательства: Четвертый пермский международный конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18 - 19 октября 2013 г.): Избранные материалы / А.А. Ананьева, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2014. С.55.

³⁸ Карапетов А.Г. Расторжение нарушенного договора в российском и зарубежном праве. М.: Статут, 2007 – С. 38.

государства, обеспечения его жизнедеятельности и выполнения им своих функций.

Возьмем, к примеру, госконтракты, которые квалифицируются как договоры возмездного оказания услуг, к которым должны применяться правила п. п. 1, 2 ст. 782 ГК РФ, предусматривающие как для заказчика, так и для исполнителя право одностороннего отказа от исполнения договора:

1) заказчик вправе отказаться от исполнения договора возмездного оказания услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов;

2) исполнитель вправе отказаться от исполнения обязательств по договору возмездного оказания услуг лишь при условии полного возмещения заказчику убытков.

Статья 717 ГК РФ, регулирующая отношения подряда, предусматривает, что заказчик может в любое время до сдачи ему результата работы отказаться от исполнения договора, "если иное не предусмотрено договором подряда". Таким образом, если положение ст. 717 ГК РФ мы применим к госконтракту, то заказчик всегда может оставить себе право одностороннего отказа от госконтракта без объяснения причин.

Не стоит забывать и об основном последствии для исполнителя при реализации заказчиком права на односторонний отказ: сведения об исполнителе включаются в реестр недобросовестных поставщиков. Это означает, что даже добросовестный исполнитель может быть лишен права в течение двух лет участвовать в госзакупках. Тем самым нарушается еще один принцип гражданского права - запрет злоупотребления правом.

Споры, связанные с оспариванием решений антимонопольного органа об обоснованности отказа заказчика от исполнения госконтракта, в настоящее время получили широкое распространение.

В частности, Арбитражный суд Волго-Вятского округа в Постановлении от 10.12.2015 по делу N А43-24497/2014, удовлетворяя требование об одностороннем отказе от исполнения контракта, указал, что

отказ от исполнения со стороны заказчика является правомерным только в части приемки и оплаты некачественного товара; качественные товары не составляют комплекта с некачественными товарами и могут быть использованы по прямому назначению.

В деле, рассмотренном Арбитражным судом Московского округа, суд исходил из доказанности государственным заказчиком факта нарушения подрядчиком сроков выполнения работ, в связи с чем решение об одностороннем отказе от исполнения контракта соответствует нормам действующего законодательства, положениям контракта и является обоснованным (Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.12.2015 по делу N А40-13803/15).

Справедливым представляется вывод Арбитражного суда Поволжского округа о том, что расторжение договора на основании ст. ст. 715 и 717 ГК РФ не является основанием для включения в реестр недобросовестных поставщиков сведений о соответствующем подрядчике (Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.10.2015 N Ф06-770/2015 по делу N А55-18240/2013).

На основании вышеизложенного можно заключить, что возможность одностороннего отказа от исполнения госконтракта представляет собой не только теоретический, но и практический интерес. Судебной практикой вырабатываются определенные подходы, направленные на стабилизацию гражданского оборота, поддержание принципов гражданского права. Полагаем, что право одностороннего безосновательного расторжения госконтракта противоречит принципу стабильности договоров, является злоупотреблением правом, вследствие чего данное право должно реализовываться исключительно при существенном нарушении госконтракта исполнителем.

2.2 Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг в отсутствие контракта

Объемный раздел Обзора³⁹ (пункты 20 - 24) посвящен вопросам поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в отсутствие государственного (муниципального) контракта.

ВС РФ исходит из того, что по общему правилу поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие государственного или муниципального контракта не порождают у исполнителя право требовать оплаты соответствующего предоставления (пункт 20 Обзора).

Как свидетельствует судебная практика, суды округа неукоснительно соблюдают данные разъяснения ВС РФ и, в частности, отказывают во взыскании стоимости дополнительных работ, выполненных подрядчиком в отсутствие соответствующего государственного (муниципального) контракта (Постановления АС СЗО от 10.10.2018 по делу N А56-97749/2017, от 20.07.2018 по делу N А56-78997/2017, от 20.07.2018 по делу N А26-7549/2017, от 20.04.2018 по делу N А56-92804/2016).

Вместе с тем в пунктах 21 - 24 Обзора указаны исключения из общего правила, когда поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие государственного или муниципального контракта не лишает исполнителя возможности требовать оплаты соответствующего предоставления.

Согласно правовой позиции ВС РФ, приведенной в пункте 21 Обзора, не может быть отказано в удовлетворении иска об оплате поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие государственного

³⁹ 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, № 12, декабрь, 2017.

или муниципального контракта или с превышением его максимальной цены в случаях, когда из закона следует, что поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг являются обязательными для соответствующего исполнителя вне зависимости от его волеизъявления.

Судебная практика округа к таким случаям относит оказание операторами связи услуг связи органам военного управления Министерства обороны Российской Федерации.

Суды при разрешении подобных споров руководствуются положениями Федерального закона от 07.07.2003 N 126-ФЗ "О связи"⁴⁰ (далее - Закон о связи), Указа Президента Российской Федерации от 23.11.1995 N 1173 "О мерах по осуществлению устойчивого функционирования объектов, обеспечивающих безопасность государства" (далее - Указ N 1173).

В силу пункта 1 Указа N 1173 ограничение или прекращение оказания услуг связи воинским частям, учреждениям, предприятиям и организациям федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, признаны действиями, нарушающими безопасность государства.

В соответствии со статьей 51 Закона о связи оказание услуг связи для обеспечения государственных или муниципальных нужд осуществляется на основе государственного или муниципального контракта, заключенного в порядке, установленном гражданским законодательством и законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в объеме, соответствующем объему финансирования предусмотренных соответствующими бюджетами расходов на оплату услуг связи.

Пунктом 4 статьи 51.1 Закона о связи предусмотрено, что при исполнении государственного контракта на оказание услуг связи для нужд

⁴⁰ О связи [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 07.07.2003 N 126-ФЗ (ред. от 06.06.2019)// Справочная правовая система «Консультант-Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

органов государственной власти, нужд обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка оператор связи, заключивший указанный государственный контракт, не вправе приостанавливать и (или) прекращать оказание услуг связи без согласия в письменной форме государственного заказчика.

Признавая обоснованными заявленные операторами связи требования о взыскании задолженности, суды исходят из того обстоятельства, что оператор связи не мог прекратить оказание услуг после окончания действия контракта в силу установленных требований действующего законодательства (Постановления АС СЗО от 05.10.2018 по делу N А56-113634/2017, от 05.07.2018 по делу N А56-55648/2017, от 18.06.2018 по делу N А56-9246/2017, от 18.06.2018 по делу N А56-55000/2017).

В пункте 22 Обзора разъяснено, что не может быть отказано в удовлетворении иска об оплате поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие государственного или муниципального контракта в случаях экстренного осуществления поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в связи с аварией, иной чрезвычайной ситуацией природного или техногенного характера, а также угрозой их возникновения.

В судебной практике округа подобные примеры отсутствуют.

Согласно правовой позиции, сформулированной в пункте 23 Обзора, не может быть отказано в удовлетворении иска об оплате поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд при истечении срока действия государственного (муниципального) контракта или превышении его максимальной цены в случаях, когда из существа обязательства (например, договор хранения) следует невозможность для исполнителя односторонними действиями прекратить исполнение после истечения срока действия государственного (муниципального) контракта или при превышении его

максимальной цены. Вместе с тем после истечения срока действия государственного контракта или исчерпания предельной цены контракта хранитель может принять иное имущество на хранение только после соблюдения установленного законом порядка заключения или изменения государственного (муниципального) контракта. Фактически оказанные услуги хранения такого имущества оплате не подлежат.

Как свидетельствует судебная практика, суды при разрешении споров не всегда учитывают данную правовую позицию ВС РФ.

Так, предприятие обратилось в арбитражный суд с иском к учреждению о взыскании неосновательного обогащения, составляющего стоимость услуг по хранению имущества, оказанных за период после истечения срока действия государственного контракта и до заключения нового контракта.

Суды первой и апелляционной инстанций признали иск обоснованным по праву и размеру.

Суд округа, приняв во внимание правовую позицию ВС РФ, сформулированную в пункте 23 Обзора, отменил судебные акты нижестоящих судов и направил дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

При этом суд кассационной инстанции исходил из того обстоятельства, что суды не установили, в результате чего образовалась спорная задолженность - оказания услуг по хранению того же самого имущества по истечении срока действия контракта либо принятия иного (нового) имущества после исчерпания предельной цены контракта (Постановление АС СЗО от 09.08.2018 по делу N A13-10825/2017).

Согласно пункту 24 Обзора обязательство собственника помещения в здании по оплате расходов по содержанию и ремонту общего имущества возникает в силу закона и не обусловлено наличием договорных отношений и заключением государственного (муниципального) контракта.

ВС РФ мотивирует указанную позицию ссылками на положения статей 210, 249 ГК РФ, статей 36, 153, 158 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которым обязательство собственника нежилых помещений по компенсации расходов на содержание и ремонт общего имущества возникает в силу закона и не обусловлено наличием договорных взаимоотношений с управляющей компанией.

При рассмотрении соответствующих дел суды округа учитывают указанную правовую позицию ВС РФ.

Так, например, управляющая компания обратилась в арбитражный суд с иском о взыскании с федерального казенного учреждения задолженности по оплате жилищных услуг и коммунального ресурса на общедомовые нужды многоквартирного дома, неустойки за просрочку оплаты.

При рассмотрении дела судами было установлено, что учреждению на праве оперативного управления принадлежат нежилые помещения в спорном многоквартирном доме; государственный контракт управления многоквартирным домом между управляющей компанией и учреждением не заключен.

Установив факт оказания услуг по управлению многоквартирным домом, суды первой и апелляционной инстанций признали иск обоснованным по праву и размеру.

Суд округа поддержал судебные акты нижестоящих судов, руководствуясь правовой позицией ВС РФ, сформулированной в пункте 24 Обзора (Постановление АС СЗО от 18.09.2018 по делу N А05-15228/2017).

Аналогичная правовая позиция нашла свое отражение в Постановлениях АС СЗО от 21.09.2018 по делу N А56-28060/2017, от 17.08.2018 по делу N А56-20880/2017, от 05.07.2018 по делу N А56-55633/2017.

Правовая позиция ВС РФ, сформулированная в пунктах 21 - 24 Обзора, ориентирует арбитражные суды Российской Федерации на то, что нельзя противопоставлять одни публичные интересы (неукоснительное соблюдение

заказчиками процедур государственных или муниципальных закупок) другим публичным интересам (предоставление медицинской помощи гражданам, мероприятия по созданию и поддержанию систем оповещения граждан о чрезвычайных ситуациях, обслуживание резервуарных установок сжиженных углеводородных газов, ликвидация аварий, иной чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера, а также угрозы их возникновения и др.)⁴¹.

2.3 Расторжение контракта по решению суда и односторонний отказ от исполнения контракта как основания включения поставщика в реестр недобросовестных поставщиков

Институт государственных и муниципальных закупок для государственных и муниципальных нужд предусматривает разнообразный набор правовых средств, направленных в том числе на повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок. Одним из таких средств является реестр недобросовестных поставщиков (далее - РНП), предусмотренный ст. 104 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд"⁴². Для заказчика РНП выступает в качестве охранительной меры, содержательная сущность которой обусловлена информационной составляющей реестра; для поставщика включение его в РНП - санкция, влекущая возникновение репутационного вреда и имущественных убытков.

⁴¹ Константинов П.Ю. Актуальные проблемы судебной практики по спорам, связанным с применением законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Информационно-аналитический журнал "Арбитражные споры". 2019. N 1. С. 40 - 54.

⁴² О ведении реестра недобросовестных поставщиков, включении и исключении сведений из реестра недобросовестных поставщиков, проведении проверок фактов уклонения участника размещения заказа от заключения государственного или муниципального контракта, осуществлении внеплановых проверок при рассмотрении сведений о недобросовестных поставщиках [Электронный ресурс] : Приказ ФАС от 27.08.2007 N 267 // Справочная правовая система "Гарант". – Режим доступа: <http://www.garant.ru>

Основаниями включения поставщиков, подрядчиков, исполнителей (далее - поставщик, хозяйствующий субъект) в РНП являются уклонение их от заключения контракта, расторжение контракта по решению суда, а также односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиком условий контракта (ч. 2 ст. 104 Закона о контрактных закупках).

Рассмотрим более подробно такие основания включения поставщика в РНП, как расторжение контракта по решению суда и односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиком условий контракта⁴³.

В соответствии с ч. 8 ст. 95 Закона о контрактных закупках расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от его исполнения - в соответствии с гражданским законодательством. Данная формулировка предполагает, что при расторжении контракта по указанным основаниям применяются правила ст. 450 и ст. 452 ГК РФ. Из ч. 2 ст. 450 ГК РФ следует, что договор может быть расторгнут по решению суда при существенном нарушении договора другой стороной, а также в иных случаях, предусмотренных Кодексом, другими законами или договором. Таким образом, контрактом могут быть предусмотрены основания его расторжения, не связанные с существенным нарушением договора поставщиком. И, следовательно, по решению суда контракт может быть расторгнут как в случае существенного нарушения договора другой стороной, так и по иным основаниям, предусмотренным контрактом.

Как следует из ч. 2 ст. 450 ГК РФ, существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была

⁴³ п. 1 Обзора разъяснений законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд (сентябрь 2016 года). Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ N 3 (2016) [Электронный ресурс] / Утв. Президиумом Верховного Суда РФ // Справочная правовая система КонсультантПлюс, 2016.

вправе рассчитывать при заключении договора. В литературе отмечается, что понятие существенности нарушения договора основано прежде всего на применении экономического критерия. Сторона, заявившая требование о прекращении договора, должна доказать, что при продолжении действия договора она может понести ущерб в форме упущенной выгоды и тех расходов, которые возникли в процессе исполнения договора. Существенность нарушения договора определяется судом. Однако возможны случаи, когда она предопределяется законом (например, ст. 523 ГК РФ)⁴⁴

Безусловно, заказчик не может быть лишен права на расторжение контракта по решению суда по основаниям, предусмотренным контрактом. Однако нельзя забывать, что решение суда о его расторжении одновременно будет выступать основанием для включения поставщика в РНП. В связи с этим возникает вопрос о соразмерности совершенного правонарушения и последствий.

В соответствии с правовой позицией Конституционного Суда РФ меры государственного принуждения должны применяться с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств. Применяемые государственными органами санкции должны отвечать требованиям Конституции РФ, соответствовать принципу юридического равенства, быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения⁴⁵. По смыслу ст. 55 Конституции РФ введение ответственности за правонарушение и установление конкретной санкции, ограничивающей конституционное право, исходя из общих принципов права, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным

⁴⁴ Письмо Министерства экономического развития РФ от 05.11.2015 N Д28и-3324 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система "Гарант". – Режим доступа: <http://www.garant.ru>

⁴⁵ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.11.2015 N Ф03-4933/2015; решение Арбитражного суда Орловской области от 26.02.2014 по делу N А48-1991/2013; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.06.2016 N Ф08-4108/2016 по делу N А32-34832/2015 // СПС "Гарант".

конституционно закрепленным целям и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния.

Таким образом, с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ и принципов права необходимо в ч. 2 ст. 104 Закона о контрактной системе внести изменение, указав в качестве основания расторжения контракта по решению суда существенное нарушение поставщиком условий контракта.

Следует заметить, что ранее действующий Федеральный закон от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"⁴⁶ в качестве основания включения поставщиков в РНП предусматривал расторжение контракта по решению суда в связи с существенным нарушением ими условий контрактов (п. 2 ст. 19). Возможно, исходя из данной нормы ФАС России в своем Приказе от 27 августа 2007 г. N 276 указала, что сведения о недобросовестных поставщиках, с которыми государственные или муниципальные контракты расторгнуты после 1 октября 2007 г., включаются в РНП только при наличии судебного решения о расторжении контракта в связи с существенным нарушением поставщиком условий контракта⁴⁷. Несмотря на то что по совокупности положений Закона о контрактной системе и гражданского законодательства включение поставщика в РНП в связи с расторжением контракта по решению суда не связывается с существенным нарушением поставщиком условий контракта, тем не менее до настоящего времени отдельные суды при изложении своей правовой позиции о возможности расторжения контракта по решению суда

⁴⁶ О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 25.11.2013 N 1062 // Справочная правовая система "Гарант". – Режим доступа: <http://www.garant.ru>

⁴⁷ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.08.2015 N Ф09-5632/15 по делу N А71-12193/2014; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.12.2015 N Ф03-4727/2015 // СПС "Гарант".

ссылаются на данный Приказ и на данное основание расторжения контракта⁴⁸.

В письме же Министерства экономического развития РФ от 5 ноября 2015 г. N Д28и-3324 относительно включения поставщика в РНП указывается: "...расторжение контракта с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по решению суда является безусловным основанием для включения информации о данном поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)"⁴⁹. Содержание данного письма позволяет предположить, что Министерство экономического развития РФ вопрос о включении поставщика в РНП при расторжении контракта не ставит в зависимость от причин его расторжения, что может отрицательно сказаться на правоприменительной практике.

Справедливости ради надо сказать, что судебные органы при рассмотрении споров, связанных с включением поставщика в РНП по причине расторжения контракта по решению суда, в большинстве случаев выясняют, лежало ли в основе расторжения существенное нарушение контракта поставщиком или нет; если причиной расторжения контракта послужило несущественное нарушение контракта, то суд выносит решение о неправомерности включения поставщика в РНП⁵⁰.

Как было указано выше, расторжение контракта, в том числе по решению суда, осуществляется в соответствии с гражданским законодательством. Это предполагает применение положений о порядке расторжения договора, предусмотренных ч. 2 ст. 452 ГК РФ. В соответствии с данными положениями требование об изменении или расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа другой стороны на предложение расторгнуть договор либо неполучения

⁴⁸ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.03.2016 N 09АП-3719/2016-АК; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31.08.2016 по делу N А40-251863/2015; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.12.2015 по делу N А40-135902/14 // Справочная правовая система "Гарант" – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

⁴⁹ Калинина М. Госзакупки по новым правилам // ЭЖ-Юрист. 2016. N 4. – С. 34.

⁵⁰ Цатурян Е., Витко В. Проблемы одностороннего отказа госзаказчиков от исполнения государственных контрактов // Хозяйство и право. 2013. N 10. – С. 123.

ответа в срок, указанный в предложении или установленный законом либо договором, а при его отсутствии - в тридцатидневный срок.

Необходимость соблюдения данного порядка приводит к тому, что многие контракты, исполняемые поставщиками ненадлежащим образом, расторгаются во внесудебном порядке. В результате поставщики, существенно нарушившие условия контракта, не включаются в РНП, поскольку расторжение контракта по соглашению сторон не является основанием для включения поставщика в реестр. Данная ситуация свидетельствует о неравном положении поставщиков, существенно нарушивших условия контракта, о нарушении принципа равенства субъектов одного уровня, находящихся в аналогичных условиях. Цели законодательства о контрактной системе, а также формирования РНП требуют устранения данного неравенства, которое может быть реализовано путем внесения соответствующих дополнений в ч. 2 ст. 104 Закона о контрактных закупках.

С учетом вышеизложенного может быть предложена следующая редакция ч. 2 ст. 104 Закона о контрактных закупках: "В реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда в связи с существенным нарушением ими условий контрактов, во внесудебном порядке в соответствии с гражданским законодательством, предусмотренном для расторжения договора по решению суда, или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов".

Следующее основание внесения поставщика в РНП - односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиком условий контракта. Для данного основания характерно следующее: во-первых, заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта только по основаниям,

предусмотренным ГК РФ для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств; во-вторых, такой отказ возможен при условии, что он предусмотрен контрактом (ч. 9 ст. 95 Закона о контрактных закупках); в-третьих, отказ возможен только в связи с существенным нарушением поставщиком условий контракта. Необходимо обратить внимание на то, что односторонний отказ от исполнения контракта возможен и по другим основаниям, не связанным с существенным нарушением условий контракта. Однако в РНП будет внесен только тот поставщик, который нарушил именно это условие контракта.

Предоставленное Законом о контрактной системе заказчику право на односторонний отказ от исполнения контракта в целом соответствует положениям ст. 310 ГК РФ, согласно которым односторонний отказ от исполнения обязательства не допускается, за исключением случаев, предусмотренных Кодексом, другими законами или иными правовыми актами. для контракта, сторонами которого являются предприниматели, такое основание может быть предусмотрено также этим контрактом. В случае если исполнение обязательства связано с осуществлением предпринимательской деятельности не всеми его сторонами, право на односторонний отказ от исполнения обязательства может быть предоставлено договором лишь стороне, не осуществляющей предпринимательской деятельности, за исключением случаев, когда законом или иным правовым актом предусмотрена возможность предоставления договором такого права другой стороне. Таким образом, заказчик, не являющийся предпринимателем, может предусмотреть в контракте право на односторонний отказ от исполнения контракта.

Для придания одностороннему отказу от исполнения контракта юридической силы Законом о контрактных закупках и Правилами ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденными Постановлением Правительства РФ 25 ноября 2013 г. N

1062⁵¹, предусмотрен соответствующий правовой механизм, который заключается в следующем. При принятии заказчиком соответствующего решения оно не позднее чем в течение трех рабочих дней с даты его принятия размещается в единой информационной системе и направляется поставщику по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу поставщика, указанному в контракте, а также телеграммой, либо посредством факсимильной связи, либо по адресу электронной почты, либо с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование такого уведомления и получение заказчиком подтверждения о его вручении поставщику. Выполнение заказчиком данных требований считается надлежащим уведомлением поставщика об одностороннем отказе от исполнения контракта. Датой такого надлежащего уведомления признается дата получения заказчиком подтверждения о вручении поставщику указанного уведомления либо дата получения заказчиком информации об отсутствии поставщика по его адресу, указанному в контракте. При невозможности получения указанных подтверждения либо информации датой такого надлежащего уведомления признается дата по истечении тридцати дней с даты размещения решения заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта в единой информационной системе.

Решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта вступает в силу, и контракт считается расторгнутым через десять дней с даты надлежащего уведомления заказчиком поставщика об одностороннем отказе от исполнения контракта. Если же в течение десятидневного срока с даты надлежащего уведомления поставщика о принятом решении об одностороннем отказе от исполнения контракта им устранено послужившее

⁵¹ О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 25.11.2013 N 1062 // Справочная правовая система "Гарант"– Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

основанием для принятия указанного решения нарушение условий контракта, заказчик обязан отменить не вступившее в силу это решение (ч. 12, 13 ст. 95).

Кроме того, заказчик в течение 3 рабочих дней с даты расторжения контракта направляет в уполномоченный орган соответствующие информацию и документы, который обязан осуществить их проверку на наличие фактов, подтверждающих недобросовестность поставщика (п. 8, 11 Правил).

Об обязанности антимонопольных органов исследовать вопрос о существенности нарушений условий контракта, послуживших основанием для одностороннего отказа от исполнения контракта заказчиком, в Правилах ведения реестра недобросовестных поставщиков речь не идет. Как, впрочем, не идет об этом речь и в Законе о контрактных закупках. Согласно ч. 6 ст. 104 данного Закона заказчик представляет в уполномоченный орган, в том числе в письменной форме, обоснование причин одностороннего отказа от исполнения контракта, который в соответствии с ч. 7 ст. 104 осуществляет проверку содержащихся в документах и информации фактов.

Как следствие - антимонопольными органами не всегда исследуется данный вопрос, о чем непосредственно указывается в судебных актах⁵².

Анализ правоприменительной практики также свидетельствует о том, что и суды не всегда исследуют факты существенности нарушений условий контракта, послуживших основанием для одностороннего отказа от его исполнения заказчиком; при рассмотрении дела они обращают внимание только на нарушение условий контракта со стороны поставщика⁵³. Данные нарушения порой бывают весьма серьезными, тем не менее никто не дал им

⁵² Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.08.2015 N Ф09-5632/15 по делу N А71-12193/2014; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.12.2015 N Ф03-4727/2015 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система "Гарант". – Режим доступа: <http://www.garant.ru>

⁵³ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.03.2016 N 09АП-3719/2016-АК; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31.08.2016 по делу N А40-251863/2015; Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.12.2015 по делу N А40-135902/14 // Справочная правовая система "Гарант". – Режим доступа: <http://www.garant.ru>

оценку именно на предмет существенности нарушения условий контракта, только которая служит основанием для включения поставщика в РНП.

Как отмечается в литературе, необоснованные односторонние отказы заказчиков от исполнения контрактов стали в 2014 - 2015 годах большой и серьезной проблемой, так как многие заказчики злоупотребляли своими неограниченными правами на отказ от исполнения контракта⁵⁴. В связи с этим было высказано предложение о внесении поставщиков в РНП только на основании решения суда⁵⁵, вступившего в законную силу, причем обязанность обращаться в суд с соответствующим заявлением должна быть возложена на заказчика, принявшего решение об одностороннем отказе от исполнения контракта⁵⁶.

Справедливость данного вывода подтверждается тем, что в настоящее время складывается негативная практика отмены в судебном порядке решений контролирующего органа о включении в РНП сведений о поставщиках, с которыми контракты расторгнуты в одностороннем порядке, в связи с последующей отменой судами решений заказчиков об одностороннем отказе⁵⁷.

Осуществленный анализ законодательства, посвященный основаниям включения поставщиков в РНП, свидетельствует о его пробельности и лояльности по отношению к заказчикам. Данная направленность законодательства вполне объяснима значимостью публичных нужд; но, с другой стороны, должны быть учтены и интересы поставщиков, для которых включение в РНП порой может привести к банкротству. Иными словами, должен быть соблюден баланс публичных и частных интересов. Искоренение же существующего дисбаланса возможно при условии закрепления в законодательстве о контрактной системе положений, в соответствии с

⁵⁴ Калинина М. Госзакупки по новым правилам // ЭЖ-Юрист. 2016. N 4. – С. 101.

⁵⁵ Цатурян Е., Витко В. Проблемы одностороннего отказа госзаказчиков от исполнения государственных контрактов // Хозяйство и право. 2013. N 10. – С. 49.

⁵⁶ Башлаков-Николаев И., Кирпичев М. Реестр недобросовестных поставщиков. Пора менять подходы // Конкуренция и право. 2015. N 6. – С. 56.

⁵⁷ Башлаков-Николаев И., Кирпичев М. Реестр недобросовестных поставщиков. Пора менять подходы // Конкуренция и право. 2015. N 6. – С. 59.

которыми поставщики подлежат включению в РНП только на основании решения суда при наличии существенности нарушения контракта и доказанности их вины.

2.4 Проблемы правового регулирования изменения государственного, муниципального контракта на примере договора подряда

Анализ материалов судебной практики выявляет отсутствие единообразия в правоприменении по многим вопросам, дискуссионность толкования отдельных норм. Это касается в том числе и вопроса о возможности изменения условий контракта, продиктованных необходимостью проведения дополнительных работ, потребность в которых была выявлена в ходе исполнения контракта. Гражданское законодательство, регулирующее отношения, связанные с исполнением и изменением договора строительного подряда, и специальное законодательство о государственных (муниципальных) контрактах в регулировании этого вопроса расходятся. Судебная практика не дает однозначного ответа.

Разъяснения Министерства экономического развития РФ свидетельствуют о толковании норм закона в пользу невозможности изменения контракта, если в ходе его исполнения выявлена необходимость в проведении дополнительных видов работ, и обязательности проведения в этом случае дополнительных конкурсных процедур⁵⁸. Эта позиция не имеет обязательной юридической силы, т.к. данный орган не наделен компетенцией по толкованию нормативных правовых актов⁵⁹, однако она активно транслируется в правоприменительных документах контролирующих органов - Счетной палаты РФ, прокуратуры и других.

⁵⁸ Письмо Министерства экономического развития РФ от 18 августа 2015 г. N Д28и-2497; письмо Министерства экономического развития РФ от 10 сентября 2015 г. N ОГ-Д28-11913; письмо Министерства экономического развития РФ от 4 декабря 2015 г. N Д28и-3634 "О разъяснениях, связанных с применением Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ" // СПС "Гарант".

⁵⁹ О Министерстве экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. N 437 // Справочная правовая система "Гарант". – Режим доступа: <http://www.garant.ru>

Правовой режим изменения условий государственного (муниципального) контракта подчиняется, прежде всего, специальным нормам Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Указанный Закон (ст. 34) предусматривает возможность изменения его условий в исключительных случаях, предусмотренных ст. ст. 34, 95 этого Закона. Кроме того, изменению государственного (муниципального) контракта на выполнение подрядных работ посвящена ст. 767 Гражданского кодекса Российской Федерации которая допускает изменение его условий в одностороннем порядке или по соглашению сторон только в случаях, предусмотренных законом.

Таким образом, изменение государственного (муниципального) контракта на выполнение подрядных работ подчиняется особому правовому режиму: оно возможно лишь в случаях, установленных законом. Это подтверждается материалами судебной практики⁶⁰.

Более того суды исходят из того, что закон, который может предусматривать возможность изменения контракта - это только Федеральный закон N 44-ФЗ и ст. 767 ГК РФ⁶¹. При этом общие положения ГК РФ об изменении договора к государственным (муниципальным) контрактам не применяются⁶², хотя встречаются примеры противоположной

⁶⁰ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 июля 2015 г. N Ф07-4783/15 по делу N А26-9973/2014; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30 июня 2015 г. N Ф03-2318/15 по делу N А73-16662/2014; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16 сентября 2015 г. N Ф02-4171/15 по делу N А19-17502/2014.

⁶¹ Определение Верховного Суда РФ от 29 июня 2016 г. N 302-ЭС16-6763; Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 октября 2016 г. N Ф02-4820/16 по делу N А69-2187/2015; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 12 августа 2016 г. N Ф06-11741/16 по делу N А65-24803/2015; Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 июля 2016 г. N Ф07-4656/16 по делу N А56-61490/2015; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 15 апреля 2016 г. N Ф09-1361/16 по делу N А60-54984/2014; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30 июня 2015 г. N Ф03-2318/15 по делу N А73-16662/2014.

⁶² Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30 июня 2015 г. N Ф03-2318/15 по делу N А73-16662/2014.

позиций⁶³. Суды не допускают возможность изменения контракта и по основаниям, указанным в ином законодательстве⁶⁴.

Рассмотрим вопросы регулирования изменения контракта в соответствии с подп. "б" подп. 1 п. 1 ст. 95 Федерального закона N 44-ФЗ в связи с увеличением объема работы. Для этого необходимо соблюдение совокупности условий: возможность изменения условий контракта должна быть предусмотрена в конкурсной документации, а также прописана в самом контракте, инициатива изменения должна исходить от заказчика, стороны должны заключить об этом соглашение, изменение может быть связано с увеличением объема работ не более чем на десять процентов.

Практика показывает особое толкование понятия "увеличение объема работ" федеральными органами исполнительной власти (Министерством экономического развития РФ, Федеральной антимонопольной службой РФ), которое свидетельствует о недопустимости включения в дополнительное соглашение к контракту нового вида работ, ранее не предусмотренного в контракте; возможно только увеличение объема предусмотренных контрактом видов работ. Представляется, что подобное толкование не учитывает специфику отношений строительного подряда.

Более обоснованным видится допущение изменения объема предусмотренной контрактом работы, если оно не превышает десяти процентов общей цены контракта и общего объема работ (если его можно измерить, например, в квадратных метрах и т.п.); а изменение объема - это в том числе и изменение видов строительных работ, связанных со строительством или ремонтом определенного контрактом объекта. Объем - это виды работ, входящие в общую работу по контракту, а увеличение объема означает прибавление видов работ в рамках общей работы, предусмотренной контрактом.

⁶³ Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25 июня 2015 г. N Ф09-3089/15 по делу N А34-6438/2014; решение Оренбургского областного суда от 14 ноября 2014 г. по делу N 21-520-2014.

⁶⁴ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 7 апреля 2015 г. N Ф02-1143/15 по делу N А33-12870/2014.

Необходимо по-иному толковать понятия "предмет государственного контракта", "работа, предусмотренная контрактом", нежели их трактует, например, Министерство экономического развития РФ. Когда обнаруживается необходимость проведения дополнительных работ, связанных с общей работой, по мнению органов исполнительной власти, происходит изменение предмета договора, а ст. 95 Федерального закона N 44-ФЗ разрешает менять только объем работ. Представляется, что при этом не меняется предмет контракта и работа, предусмотренная контрактом, меняется только объем работ. Противоположное толкование не учитывает специфику строительного подряда.

Специалистами в сфере строительной деятельности отмечается, что Федеральный закон N 44-ФЗ "ни в коей мере не учитывает особенностей закупок на выполнение строительных работ", в связи с чем предлагается разработать отдельный закон о строительном подряде в сфере закупок⁶⁵. Следует поддержать предложения по изменению нормативного регулирования государственных (муниципальных) контрактов в целях учета специфики строительного подряда.

Договорные отношения по строительному подряду, оформленные в виде государственного (муниципального) контракта, не теряют свою гражданско-правовую природу, поэтому общегражданское регулирование таких обязательств должно лишь преломляться в специальном законодательстве с учетом публичного интереса, но не меняться полностью. Следует найти баланс регулирования с учетом специфики данного типа договора и публичного интереса.

Федеральный закон N 44-ФЗ не содержит по целому кругу вопросов специальные нормы, которые отражают особенности строительного подряда, несмотря на то, что эта самая распространенная сфера закупок. В этой связи возможна постановка вопроса о субсидиарном применении отдельных норм

⁶⁵ Строители и госзаказ // Саморегулирование & Бизнес. 2015. № 11. С. 50 - 53.

параграфа 3 главы 37 ГК РФ о строительном подряде к отношениям по выполнению строительных работ для государственных (муниципальных) нужд.

Следует выявить такие конститутивные элементы правовой конструкции подряда (в отличие, например, от поставки товаров), которые должны быть учтены в содержании правового регулирования государственных (муниципальных) контрактов. Так, представляется необходимым учитывать такие специфические черты строительного подряда, как выполнение работ в течение определенного договором срока, который может быть достаточно длительным, а также особую техническую и технологическую сложность строительных работ. В процессе строительства могут возникнуть различные обстоятельства, влияющие на ход выполнения работы, выявлена необходимость в проведении дополнительных работ, не предусмотренных технической документацией. Например, в п. 5 ст. 743 ГК РФ в интересах заказчика и в целях достижения планируемого результата работы проведение таких работ возлагается на того же подрядчика, который вправе от них отказаться лишь в случае, когда они не входят в сферу его профессиональной деятельности либо не могут быть выполнены по независящим причинам. ГК РФ предусматривает и возможность изменения цены договора, в том числе предусмотренной твердой сметой.

Необходимо учесть зависимость параметров работы и ее результата от технической документации, а цены работы - от сметы. Техническая документация и смета могут содержать дефекты, что может быть выявлено лишь в ходе выполнения работ. Поэтому ГК РФ предусматривает возможность одностороннего изменения технической документации заказчиком (при условии, если дополнительные работы не превышают по стоимости десяти процентов и не меняют характера работ).

По общему правилу работы выполняются иждивением подрядчика, он несет ответственность за соответствие результата работ требуемым параметрам, даже если работы выполняли субподрядчики.

Указанные выше элементы строительного подряда свидетельствуют о том, что если в ходе исполнения контракта объявляется конкурс на производство малозначительных работ (которые вписываются в характер работ по контракту и не меняют его предмета) и конкурс выигрывает иное лицо (не подрядчик), то модель подряда "размывается", исчезает один из конститутивных признаков - выполнение работы иждивением подрядчика, несение им ответственности за конечный результат.

Именно гражданское законодательство содержит проработанную и апробированную на практике правовую модель строительного подряда, максимально учитывающую сущность данных отношений. Так, следует обратить внимание на содержание "гибкой" нормы п. 1 ст. 744 ГК РФ о режиме внесения изменений в техническую документацию по договору строительного подряда. Она вводит два критерия (качественный и количественный) возможности изменения предусмотренных договором работ без заключения дополнительного соглашения (если брать аналогию с государственным (муниципальным) контрактом, то и без проведения дополнительных конкурентных процедур). Качественный критерий было бы целесообразно воспринять законодательством о государственных (муниципальных) контрактах: это то, что дополнительные работы не меняют характера предусмотренных в договоре работ. В настоящее же время, по мнению исполнительных органов, Федеральный закон N 44-ФЗ вообще не дает возможности вводить в договор какие-либо дополнительные работы без проведения дополнительного конкурса.

Следует согласиться с тем, что в определении невозможности изменения контракта даже по соглашению сторон отмечается публично-правовая составляющая отношений⁶⁶. Однако оправдывает ли публичный интерес такое жесткое регулирование изменения контракта в случае

⁶⁶ Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М.: Юстицинформ, 2016. – С. 192.

появления дополнительных работ? Насколько данное ограничение свободы договора соответствует публичным интересам?

Так, суды указывают, что исполнение контракта на неизменных условиях, предусмотренных контрактом, причем в том виде, в котором они были изложены в конкурсных извещении и документации, направлено на обеспечение равенства участников размещения заказов, создание условий для свободной конкуренции, предотвращение коррупции и других злоупотреблений⁶⁷, исключение последующего создания для победителя аукциона более выгодных условий⁶⁸.

Особенности правового регулирования государственных (муниципальных) контрактов в укрупненном виде могут быть представлены принципами контрактной системы в сфере закупок: 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 (ст. 6 Федерального закона N 44-ФЗ). Представляется, что именно через призму этих принципов должно преломляться общегражданское регулирование договорных отношений.

Ограничение свободы договора в отношении права по соглашению сторон изменять его условия прежде всего продиктовано принципами открытости и прозрачности информации, обеспечения конкуренции. Однако немаловажным принципом является принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок (ст. 12 Федерального закона N 44-ФЗ). Если полагать, что любые виды дополнительных работ, объективная необходимость которых возникла в процессе выполнения контракта, требуют

⁶⁷ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 октября 2016 г. N Ф02-4820/16 по делу N А69-2187/2015.

⁶⁸ Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 7 апреля 2015 г. N Ф02-1143/15 по делу N А33-12870/2014.

проведения конкурсных процедур, то завершение строительства в предусмотренные контрактом сроки и разумные сроки становится маловероятным. Это "утяжеляет" процедуру внесения даже малозначительных изменений в контракт, что, несомненно, приводит к возникновению простоев, удлинению сроков завершения строительства, убыткам и прочим негативным последствиям. Следует считать неэффективным проведение дополнительных конкурсных процедур на выполнение дополнительного объема работ, входящего в предусмотренную контрактом работу, если это не ведет к существенному увеличению ее объема.

Кроме того, ситуация, когда конкурс на производство малозначительного объема работ выигрывает не подрядчик, не работает на эффективность исполнения контрактов, достижение конечной цели строительства. Такое размывание ответственности не соответствует принципу ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. В литературе указывается на необходимость учитывать принцип экономичности исполнения обязательств для обеспечения публичных нужд; отмечается, что зарубежное законодательство в вопросе изменения публичных контрактов более гибкое и позволяет учесть и интересы подрядчика при изменении контракта по соглашению сторон⁶⁹.

Судебная практика, связанная с толкованием норм об изменении объема работ, немногочисленна и в основном основана на действующем прежде законодательстве, а именно - Федеральном законе от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее - Федеральный закон N 94-ФЗ) (ч. 5 ст. 9). Она может быть бесполезной при решении проблем по действующему законодательству.

⁶⁹ Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. – С. 16.

Так, в одном из дел не была доказана необходимость в производстве дополнительных работ между Федеральным агентством по рыболовству (заказчиком) и ЗАО "Научно-производственный центр промышленного рыболовства, разведки и мониторинга морских биоресурсов" (подрядчиком) был заключен государственный контракт на выполнение работ по строительству научно-исследовательского судна. В связи с уточнением объема работ стороны заключили дополнительное соглашение, в котором были изменены технические характеристики строящегося судна (увеличилась его ширина), в связи с чем и возникли дополнительные работы, а также изменены календарный план работ и размер оплаты. Судами трех инстанций дополнительное соглашение было признано недействительным, с чем согласилась Судебная коллегия Высшего Арбитражного Суда РФ, указав, что условия, измененные сторонами в дополнительном соглашении, не относятся к исключительным случаям изменения государственного контракта, предусмотренным ст. 9 Федерального закона N 94-ФЗ, в связи с чем соглашение является ничтожным⁷⁰.

В другом деле суд признал, что работы, выполненные подрядчиком, являлись работами, необходимыми для выполнения условий государственного контракта, но стороны не заключили по ним дополнительное соглашение.

Так, ГФУП "Ухтанефтегазгеология" (подрядчик) и Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Коми (заказчик) заключили государственный контракт на проведение работ по геологическому изучению недр, строительству скважин, ликвидации старого фонда скважин. Работы выполнялись в соответствии с пообъектным планом и проектно-сметной документацией. Подрядчик предъявил иск о взыскании задолженности за выполненные работы, который был удовлетворен судом

⁷⁰ Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. [Электронный ресурс] : Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 апреля 2011 г. N ВАС-4474/11 // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/pnCT9GeQnUJs/> я

первой инстанции. Однако в апелляционной инстанции решение было изменено, в удовлетворении части требований отказано в связи с тем, что работы на трех скважинах выполнены подрядчиком сверх лимита, а дополнительных соглашений по ним заключено не было; несмотря на то что эти работы являлись работами, необходимыми для выполнения условий контракта, они не были учтены сторонами при подписании договора. Суд кассационной инстанции оставил в этой части постановление в силе⁷¹.

В следующем деле суд отметил, что нормы права не предусматривают запрет на изменение наименования видов и объема работ по государственному контракту, которое не повлекло изменение его цены.

Так, территориальным управлением Федеральной службы финансово-бюджетного надзора проведена проверка финансово-хозяйственной деятельности ФКУ "Байкалуправтодор", установлены случаи изменения наименования видов и объема работ свыше десяти процентов от цены контракта при исполнении четырех контрактов на реконструкцию и ремонт автомобильной дороги. Представление в части выявления указанных нарушений было признано арбитражным судом недействительным. В апелляционной жалобе управление указало, что в связи с неправомерным изменением наименования видов и объема работ эти работы оплачены неправомерно. Суд апелляционной инстанции отказа в удовлетворении жалобы, указав, что нормы ст. 767 ГК РФ и Федерального закона N 94-ФЗ не предусматривают запрет на изменение наименования видов и объема работ по государственным контрактам, которое не повлекло изменение цены контракта⁷².

Для правильного толкования нормы подп. "б" подп. 1 п. 1 ст. 95 Федерального закона N 44-ФЗ имеет значение позиция, изложенная Верховным Судом РФ по одному из дел, рассмотренных в кассационном

⁷¹ Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 января 2005 г. N А29-7375/2003-2э.

⁷² Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 26 марта 2012 г. N 03АП-345/12.

порядке, где признаны обоснованными требования о взыскании стоимости дополнительных работ, проведенных по муниципальному контракту, которые не были им предусмотрены, не были оформлены дополнительным соглашением, но были приняты заказчиком по акту. Контракт был заключен на выполнение работ по сейсмоусилению зданий школы и лицея. Суды первой, апелляционной и кассационной инстанций исходили из того, что в отсутствие заключенного между сторонами дополнительного соглашения выполненные работы не могут быть компенсированы обществу. Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ отменила судебные акты и направила дело на новое рассмотрение, указав, что судами не были исследованы следующие обстоятельства: климатические условия региона, наступление зимнего периода; тот факт, что выполнение работ в соответствии с конкурсной документацией сделало бы невозможным продолжение реконструкции всего социально значимого объекта; выполнение работ в целях предотвращения большего ущерба, учитывая, что реконструируемый объект в существующем виде не мог остаться без системы отопления. Верховный Суд РФ отметил, что целью регулирования законодательства о размещении государственных заказов является в том числе предотвращение неэффективного использования бюджетных средств и недопущение предоставления отдельным лицам преимуществ в получении государственного заказа, однако факта сговора между сторонами или злоупотребления в иной форме, что свидетельствовало бы о направленности действий лиц на обход конкурсной процедуры, не установлено. Верховный Суд РФ сослался на социальную значимость контракта, безотлагательную необходимость проведения дополнительных работ в связи с климатическими условиями региона, необходимость проведения работ для достижения целей контракта, факт их выполнения, отсутствие претензий относительно объема и качества выполненных работ, а также использование их результата в деятельности образовательных учреждений и наличие у данных работ потребительской стоимости. С учетом этого сделан вывод, что отказ в иске со

ссылкой на несоблюдение требований Федерального закона N 94-ФЗ, принятого в обеспечение одних публичных интересов, по существу, противопоставляется другим публичным интересам, касающимся недопустимости причинения ущерба муниципальной собственности и вопросов социального обеспечения населения; такое противопоставление противоречит задачам судопроизводства⁷³.

На позицию Верховного Суда РФ по рассмотренному делу уже ссылаются нижестоящие суды.

Так, ООО производственно-строительная компания "Гермес" (подрядчик) и МКУ "Зоопарк Нальчикский" (заказчик) по результатам аукциона заключили муниципальный контракт на реконструкцию зоопарка. Впоследствии на заседании технического совета был сделан вывод о необходимости изменения проектно-сметной документации с учетом особенностей технологии и условий содержания животных, а также соблюдения норм и правил техники безопасности в отношении посетителей; было выявлено, что в смете не были учтены СНиП, ГОСТ, ТУ и СанПин; пропущена часть работ. На основании этого было подписано дополнительное соглашение к муниципальному контракту. Однако суд первой инстанции отказал в оплате дополнительных работ в связи с тем, что они выполнены без проведения аукциона и заключения соответствующего контракта; действия заказчика и подрядчика расценены судом как злоупотребление правом. Суд апелляционной инстанции отменил решение суда и удовлетворил иск. Он привел доводы, изложенные в рассмотренном выше Определении Верховного Суда РФ, и указал на то, что для взыскания оплаты должна быть установлена необходимость осуществления дополнительных работ для достижения результата контракта, что в данном деле было сделано с помощью протокола заседания технического совета, а также заключения судебной строительно-технической экспертизы о грубых ошибках проектно-

⁷³ Определение Верховного Суда РФ от 7 апреля 2016 г. N 302-ЭС15-17338 по делу N А58-4189/2014.

сметной документации. Судом сделан вывод о том, что заключение дополнительного соглашения, а также корректировка проектно-сметной документации были выполнены по инициативе заказчика; стороны не изменили, а лишь уточнили условия контракта; цена контракта осталась твердой; работы приняты заказчиком без каких-либо претензий⁷⁴.

В заключение необходимо сделать ряд выводов.

1. Правовое регулирование вопроса изменения государственного (муниципального) контракта в связи с выявлением необходимости проведения дополнительных работ, а также правоприменительное толкование подп. "б" подп. 1 п. 1 ст. 95 Федерального закона N 44-ФЗ, который мог бы применяться при решении вопроса, с одной стороны, не учитывает специфику строительного подряда, связанную с необходимостью проведения дополнительных работ, что подтверждается сложившейся договорной практикой в сфере строительного подряда. С другой стороны, указанное правовое регулирование и его толкование не соответствуют публично-правовым целям регулирования, принципу ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. В связи с этим необходимы изменения законодательства и корректировка его толкования.

2. Государственный (муниципальный) контракт является гражданско-правовым договором. Его регулирование в специальном законодательстве о контрактной системе должно преломляться с учетом публичного интереса, но не меняться полностью. Следует найти баланс правового регулирования с учетом специфики данного типа договора и публичного интереса. В связи с пробельностью и дискуссионностью соответствующих норм Федерального закона N 44-ФЗ, отсутствием последовательности и единообразия судебной практики целесообразно учитывать правовой режим регулирования отношений в сфере строительного подряда, который сформирован в нормах

⁷⁴ Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 мая 2016 г. N 16АП-4969/15.

гражданского законодательства о строительном подряде, используя возможность их субсидиарного применения.

3. Необходимо в каждом конкретном случае решать вопрос о возможности изменения государственного контракта в связи с проведением дополнительных работ и допускать такое изменение при соблюдении в совокупности следующих условий: 1) в ходе исполнения контракта выявлена необходимость в проведении дополнительных работ для достижения результата работ по контракту (для решения этого вопроса может быть назначена судебная экспертиза); 2) дополнительные работы не меняют сути, характера работ по договору; 3) добросовестное поведение сторон контракта (они не скрыли необходимость проведения работ, не действуют в обход закона; при этом их добросовестность предполагается); 4) эффективное и экономное проведение дополнительных работ (не завышена цена, не занижено качество работ); 5) незначительный объем дополнительных работ по сравнению с объемом работ, предусмотренных контрактом (можно ориентироваться на апробированную норму, - не более десяти процентов от цены работ по контракту). Соответствующую норму необходимо предусмотреть в законодательстве о государственных (муниципальных) контрактах. В настоящее время этот подход может служить ориентиром при толковании понятия "изменение объема работ", предусмотренного в подп. "б" подп. 1 п. 1 ст. 95 Федерального закона N 44-ФЗ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Государственный заказ – это совокупность заключенных государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет средств государственного бюджета. А муниципальный заказ представляет собой заказ со стороны органов местного самоуправления и уполномоченных ими муниципальных учреждений на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, связанных с решением вопросов местного значения и осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов РФ.

Поэтому совершенствование условий государственного (муниципального) контракта имеет важнейшее значение для повышения эффективности поставок товаров, выполнение работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. В последнее время наблюдается усиление роли контракта в регулировании деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления. Данная тенденция ведет к повышению экономической эффективности хозяйственной деятельности указанных органов при условии, что заключение государственных (муниципальных) контрактов будет происходить на высоком профессиональном уровне, и повышению контроля над надлежащим исполнением заключенных контрактов.

Государственный (муниципальный) контракт является значительной составляющей механизма государственного (муниципального) заказа. Он представляет собой экономическую и правовую основу взаимоотношений органов государственной власти и местного самоуправления, выступающих в роли заказчика на товары и услуги для удовлетворения собственных нужд, с организациями, выполняющими функции поставщика данных товаров и услуг.

При этом, государственный (муниципальный) контракт, являясь гражданско-правовой категорией, поэтому должен регулироваться в прямом соответствии с принципами и нормами гражданского права.

Государство (субъекты Российской Федерации, муниципальные образования) вступает в договорные отношения с иными субъектами гражданского права на основе принципа юридического равенства его правового положения и по поводу какого-либо рода материальных благ, подлежащих денежной оценке.

В силу указанных особенностей участия государственных и муниципальных структур в гражданском обороте, безусловно, требуется надлежащее правовое регулирование складывающихся по этому поводу правоотношений. Однако это не должно нарушать единообразное правовое регулирование гражданских правоотношений, основы которого закреплены в ГК РФ.

Можно сделать вывод о том, что в современный период принятие Закона №44-ФЗ является, безусловно, позитивным явлением. Вместе с тем введение новых норм в области закупок для государственных (муниципальных) нужд пока не позволило достичь в полном объеме запланированной оптимизации и увеличения экономии расходов бюджета на государственные (муниципальные) закупки. Не смотря на общие положительные результаты, остаются определенные сложности системного характера, сдерживающие развитие системы государственных (муниципальных) закупок.

Прежде всего, к ним относится отсутствие единообразной правоприменительной практики и возможность неоднозначного понимания отдельных положений Закона №44-ФЗ.

Немало проблемных вопросов на этапе заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов возникает в связи с наличием элемента недобросовестности, как на стороне заказчика, так и поставщика (подрядчика, исполнителя).

Заказчики продолжают закупать аналогичные товары, работы, услуги, значительно отличающиеся по характеристикам и ценам. Отсутствует обоснование планируемых и осуществляемых закупок, что приводит к закупке товаров, которые обладают «избыточными» или недостаточными потребительскими свойствами.

В этих условиях сохраняется неравномерность выполнения государственных (муниципальных) контрактов в течение года, а также практика увеличения стоимости законтрактованных работ в процессе исполнения контракта, изменения объема и качества поставок.

Еще одной из причин, сдерживающих развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является противоречивая позиция судов в вопросах толкования норм права. Судебные споры по вопросам заключения, исполнения и расторжения государственных (муниципальных) контрактов составляют значительный объем от общего количества дел, рассматриваемых в арбитражных судах Российской Федерации. Однако не смотря на указанный факт данная категория споров в настоящий момент остается не урегулированной. Учитывая, что законодательство в сфере закупок довольно часто претерпевает значительные изменения, а также тот факт, что вынесение решения конечной судебной инстанцией требует соблюдения определенного процессуального порядка, вопросы судебной практики по государственным (муниципальным) контрактам в ближайшее время не будут до конца урегулированы.

В конце настоящей работы хотелось бы отметить следующее.

При разработке нормативной основы федеральной контрактной системы, конечно, важно учитывать потенциал права, выражающийся в возможности «инициировать зарождение и (или) развитие отношений... которые пока отсутствуют, только нарождаются или находятся в стадии

становления»⁷⁵. В то же время не следует преувеличивать возможности права, не стоит создавать сверхсложные конструкции, институты, пусть и оправданные теоретически, но трудно представляемые для реализации на практике.

⁷⁵ Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права .- М.: Статут, 2005. – С.375.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные и правоприменительные акты

1 Гражданский кодекс Российской Федерации. В 4 ч. Ч. 1 [Электронный ресурс] : федеральный закон от 30.11. 1994 года № 51-ФЗ ред. от 03.08.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

2 Гражданский кодекс Российской Федерации. В 4 ч. Ч. 2 [Электронный ресурс] : федеральный закон от 26.01. 1996 года № 14-ФЗ ред. от 29.07.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

3 Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 06.06.2019) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

4 О связи [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 07.07.2003 N 126-ФЗ (ред. от 06.06.2019) // СПС «Консультант-Плюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

5 О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2019) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

6 О Министерстве экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. N // Собрание законодательства РФ. 2008. N 24. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

7 О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) [Электронный ресурс]: Постановление

Правительства РФ от 25.11.2013 N 1062 // СЗ РФ. 2013. N 48. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

8 Письмо Министерства экономического развития РФ от 10 сентября 2015 г. N ОГ-Д28-11913 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

9 Письмо Министерства экономического развития РФ от 18 августа 2015 г. N Д28и-2497 [Электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – URL: <http://www.consultant.ru>.

10 О разъяснениях, связанных с применением Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ [Электронный ресурс] : Письмо Министерства экономического развития РФ от 4 декабря 2015 г. N Д28и-3634 // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

11 О ведении реестра недобросовестных поставщиков, включении и исключении сведений из реестра недобросовестных поставщиков, проведении проверок фактов уклонения участника размещения заказа от заключения государственного или муниципального контракта, осуществлении внеплановых проверок при рассмотрении сведений о недобросовестных поставщиках [Электронный ресурс] : Приказ ФАС от 27.08.2007 N 267 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Научная литература

1 20 лет Конституции Российской Федерации: актуальные проблемы юридической науки и правоприменения в условиях совершенствования российского законодательства: Четвертый пермский международный конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18 - 19 октября 2013 г.): Избранные материалы / А.А. Ананьева, В.К. Андреев, Л.В. Андреева и др.; отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2014.

- 2 Административное право Российской Федерации: сущность и основные институты административного права / А.П. Алехин, А.А.Кармолицкий, Ю.М. Козлов. - Учебник. - М.:ИКД «Зерцало-М». 2003– 415 с.
- 3 Андреева, Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование/ Л.В. Андреева - М. 2009. С. 71-76.
- 4 Андреева, Л.В. Закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд: правовое регулирование. - М.: Вольтерс Клувер 2013.-С. 167.
- 5 Антропова, Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации. - 2014. - №9. - С.6 - 8.
- 6 Бахрах, Д. Н. Административное право России : учебник / Д. Н. Бахрах. - 5-е изд., перераб. и доп.. - М. : Эксмо, 2010. – с.506.
- 7 Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011. –С. 32.
- 8 Брагинский, М.И., Витрянский, В.В. Договорное право. Общие положения. – М., – 2011. – 847 с.
- 9 Васильев, М. О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения госнужд // Налоговый вестник. - 2014. - №6. - С.19 -22.
- 10 Волынкина, М.В. Правовая природа государственного контракта// Вестник гражданского права. 2014. – №4 – 19 с.
- 11 Гапанович, А.В. Особенности исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту // Прогосзаказ.РФ. -2015.- №1. – 40 с.
- 12 Горбунова, Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву. Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., – 2008. – 277 с.

- 13 Гражданское право: Учебник. Том II / под ред. О.Н. Садикова. – М., – 2011. – 274 с.
- 14 Гражданское право: Учебник. Часть II / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., – 2007. – С. 776.
- 15 Егорова, А.С. Принцип стабильности договора по гражданскому законодательству Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. – 22 с.
- 16 Жабровский, Р.А. Правовые проблемы одностороннего отказа от исполнения государственного контракта // Право в Вооруженных Силах. 2016. N 11-12. С. 84 - 88.
- 17 Калинина, М. Госзакупки по новым правилам // ЭЖ-Юрист. 2016. N 4. – С. 24-36.
- 18 Карапетов, А.Г. Расторжение нарушенного договора в российском и зарубежном праве. М.: Статут, 2007– 13 с.
- 19 Кикавец, В.В. Этапы исполнения контракта: значения, механизмы выделения, отчетность// Госзакупки.ру.-2015.-№4. – 48 с.
- 20 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. М., 2015. – 200 с.
- 21 Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: / К.В. Кичик - Монография М.: Юстицинформ, 2012. – 260 с.
- 22 Клейн, Н.И. Поставка продукции для государственных нужд. – М., – 2011. – 64 с.
- 23 Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: в 3 т. Т. 2 / под ред. Т.Е. Абовой, А.Ю. Кабалкиной. – М., – 2012. – 469 с.
- 24 Константинов, П.Ю. Актуальные проблемы судебной практики по спорам, связанным с применением законодательства Российской

Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Информационно-аналитический журнал "Арбитражные споры". 2019. N 1. С. 40 - 54.

25 Куличев, Р.Б. Контрактная система - новации законодательства // Право и экономика. - 2014. - №6. – С. 9-22.

26 Куличев, Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. – М.: Юстицинформ, 2016. –192 с.

27 Курц, Н. Согласование условий госконтрактов // Госзакупки.ру.- 2014. - №8. - с.9 -12.

28 Московец, Т.А. О правовом понятии государственного оборонного заказа /Т.А. Московец// Российский военно-правовой сборник. – 2007. - № 9.- С. 358-361.

29 Романец, Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. – М., – 2011. – 282 с.

30 Строители и госзаказ // Саморегулирование & Бизнес. 2015. N 11. С. 50 - 53.

31 Суханов, Е.А. Гражданское право: в 4 т. Том 3: Обязательственное право. – М., – 2009. – 310 с.

32 Тарабаев, П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд/ П.С.Тарабаев: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2009. – 29 с.

33 Цатурян, Е., Витко, В. Проблемы одностороннего отказа госзаказчиков от исполнения государственных контрактов // Хозяйство и право. 2013. N 10. – С. 123 -128.

34 Цикорев, Н.Н., Колосов, А.И. Государственные закупки: практика организации и нормативное обеспечение/ Н.Н. Цикорев А.И. Колосов– Орел, 2004. – 160 с.

35 Чваненко, Д.А. К дискуссии о допустимости одностороннего отказа от государственного (муниципального) контракта // Юрист. 2013. N 14. С. 33-47.

36 Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права .- М.: Статут, 2005. – 375 с.

37 Шмелева, М.В. Понятие и правовая природа государственного контракта // Вестник Саратовской юридической академии. 2015. № 2 – 608 с.

38 Южанин, Н.В. Одностороннее расторжение государственного контракта как мера самозащиты прав // Арбитражный и гражданский процесс. 2015. N 6 С. 32-43.

39 Яровой, А.В. Поставка товаров для государственных нужд. Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., – 2010. –16 с.

Материалы судебной практики

1. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 апреля 2016 г. по делу N А36-9463/2015. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/Zsdca4He7S5W>

2. Постановление АС СЗО по делу N А56-92804/2016 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/Sil07rOhcGbt/>

3. Постановление АС СЗО по делу N А56-55000/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/wTqwkywW8kNx/>

4. Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 20 января 2005 г. N А29-7375/2003-2э. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/Sil07rOhcGbt/>

5. Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 мая 2016 г. N 16АП-4969/15. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/U27h0Z9NDfUw/>

6. Постановление АС СЗО по делу N А56-55633/2017. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: [//sudact.ru/arbitral/doc/RwJgEQ28REHl/](http://sudact.ru/arbitral/doc/RwJgEQ28REHl/)

7. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29.06.2016 N Ф08-4108/2016 по делу N А32-34832/2015 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/QPp8NDrSH5bu/>

8. Обзор разъяснений законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд (сентябрь 2016 года). Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России [Электронный ресурс] // Справочно правовая система «Консультант плюс». – URL: // <http://consultant.ru>

9. Обзор судебной практики Верховного Суда РФ N 3 (2016), утвержденной Президиумом Верховного Суда РФ [Электронный ресурс] // Справочно правовая система «Консультант плюс». – URL: // <http://consultant.ru>

10. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16 сентября 2015 г. N Ф02-4171/15 по делу N А19-17502/2014. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/FVcKwedBC8LV/>

11. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 октября 2016 г. N Ф02-4820/16 по делу N А69-2187/2015 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/4R7X5FWCz0VC/>

12. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 7 апреля 2015 г. N Ф02-1143/15 по делу N А33-12870/2014 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/y962DDkZtXv/>

13. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17 октября 2016 г. N Ф02-4820/16 по делу N А69-2187/2015 [Электронный

ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/4R7X5FWCz0VC/>

14. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 7 апреля 2015 г. N Ф02-1143/15 по делу N А33-12870/2014[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/y962DDkZtXv/>

15. Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 22 апреля 2011 г. N ВАС-4474/11 "Об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации".[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/pnCT9GeQnUJs/>

16. Решение Арбитражного суда Орловской области от 26.02.2014 по делу N А48-1991/2013[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/WDugwyJdCB6g/>

17. Решение Оренбургского областного суда от 14 ноября 2014 г. по делу N 21-520-2014[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/CokEaH5yPJNP/>

18. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 25 июня 2015 г. N Ф09-3089/15 по делу N А34-6438/2014[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/fxWoStkJjVoP/>

19. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.08.2015 N Ф09-5632/15 по делу N А71-12193/2014[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/OFWfaDm8eLdq/>

20. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 02.10.2015 N Ф06-770/2015 по делу N А55-18240/2013[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/0jn12IskW1rE/>

21. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 07.12.2015 по делу N А40-135902/14 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/hIH5dLw5hhrH/>
22. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10.12.2015 по делу N А40-13803/15[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/veouVlebBIQW/>
23. Определение Верховного Суда РФ от 7 апреля 2016 г. N 302-ЭС15-17338 по делу N А58-4189/2014. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/DbwjAk43CpYH/>
24. Определение Верховного Суда РФ от 29 июня 2016 г. N 302-ЭС16-6763[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/Sil07rOhcGbt/>
25. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 31.08.2016 по делу N А40-251863/2015[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/xArJq0LliYQV/>
26. Постановление АС СЗО по делу N А26-7549/2017, от 20.04.2018 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/SyV3kMViuQWT/>
27. Постановление АС СЗО по делу N А56-55648/2017, от 18.06.2018[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/HWducZT9YfVR/>
28. Постановление АС СЗО по делу N А56-9246/2017, от 18.06.2018[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/2qkL6Hlr5L6u/>
29. Постановление АС СЗО по делу N А56-20880/2017, от 05.07.2018[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/OY3iX6N4M5IK/>
30. Постановление АС СЗО по делу N А56-78997/2017, от 20.07.2018[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/Hbd2iEo8PSWV/>

31. Постановление АС СЗО от 09.08.2018 по делу N A13-10825/2017[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/o9dE17SQDuJb/>
32. Постановление АС СЗО от 18.09.2018 по делу N A05-15228/2017[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/kI5KX9RPGD5p/>
33. Постановление АС СЗО от 21.09.2018 по делу N A56-28060/2017, от 17.08.2018[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/8S9Yhh1rx8W7/>
34. Постановление АС СЗО от 05.10.2018 по делу N A56-113634/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/o70Yf9x11ybx/>
35. Постановление АС СЗО от 10.10.2018 по делу N A56-97749/2017 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/UogN4N7AalrN/>
36. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 11.03.2016 N 09АП-3719/2016-АК [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/OEEOndM3CrZw/>
37. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 26 марта 2012 г. N 03АП-345/12. [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/c2jeTyZLh3Zh/>
38. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 30 июня 2015 г. N Ф03-2318/15 по делу N A73-16662/2014[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/UMfB9L9wxl6V/>
39. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 6 июля 2016 г. N Ф07-4656/16 по делу N A56-61490/2015[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/XHgWJmMt8Ngj/>

40. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 июля 2015 г. N Ф07-4783/15 по делу N А26-9973/2014[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/jljwVmkwLcr/>

41. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 12 августа 2016 г. N Ф06-11741/16 по делу N А65-24803/2015[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/b1ULVpud3dUh/>

42. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.11.2015 N Ф03-4933/2015[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/yINwrFKLv4rx/>

43. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 10.12.2015 N Ф03-4727/2015 [Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/63PNwrMiAdmX/>

44. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 15 апреля 2016 г. N Ф09-1361/16 по делу N А60-54984/2014[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/BzJAPCsn3L5/>

45. Арбитражный суд Волго-Вятского округа в Постановлении от 10.12.2015 по делу N А43-24497/2014[Электронный ресурс] // Судебные и нормативные акты РФ. – URL: // <http://sudact.ru/arbitral/doc/MdLzUskbDEQX/>

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт

Кафедра предпринимательского, конкурентного и финансового права

УТВЕРЖДАЮ

И.о. зав.кафедрой


 И.В. Шишко

« 05 » 07 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

**ПРОБЛЕМЫ ИЗМЕНЕНИЯ И РАСТОРЖЕНИЯ КОНТРАКТА В
РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК**

40.03.01 Юриспруденция

Научный руководитель 

подпись, дата

доцент, к.ю.н
должность, ученая степень

Л.А. Егорова
инициалы, фамилия

Выпускник



подпись

05.07.2019

дата

Д.А. Тур
инициалы, фамилия

Красноярск 2019