

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Алтайский государственный университет»**

Юридический факультет

Кафедра гражданского права

***Государственный (муниципальный) контракт на поставку товаров,
выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных
(муниципальных) нужд***

(Магистерская диссертация)

Выполнил магистрант

3 курса, 333-МЗ группы,

заочного отделения

Зайкова Алена Юрьевна

Научный руководитель

кандидат юридических наук

Коваленко Екатерина Юрьевна

Допустить к защите

Зав. кафедрой,

канд. юрид. наук, профессор

Филиппова Татьяна Аркадьевна

«__» _____ 20__ г.

Выпускная квалификационная работа

защищена

«__» _____ 20__ г.

Оценка _____

Председатель ГЭК

Барнаул 2016

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Понятие и элементы государственного (муниципального) контракта.....	10
1.1. Понятие государственного (муниципального) контракта. Особенности правового регулирования.....	10
1.2. Существенные условия государственного (муниципального) контракта.....	15
Глава 2. Заключение, исполнение и расторжение государственного (муниципального) контракта.....	23
2.1. Порядок и условия заключения государственного (муниципального) контракта.....	23
2.2. Изменение условий государственного (муниципального) контракта.....	29
2.3. Особенности исполнения государственного (муниципального) контракта.....	36
2.4. Расторжение государственного (муниципального) контракта.....	41
Глава 3. Актуальные вопросы административной и судебной практики по заключению и исполнению государственного (муниципального) контракта.....	49
3.1. Административная, судебная практика по вопросам отстранения участника закупки от заключения государственного (муниципального) контракта.....	49
3.2. Актуальные вопросы судебной практики по исполнению государственного (муниципального) контракта.....	55
Заключение.....	63
Библиографический список.....	68

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»¹ (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

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета.-2013.-№80

² Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»// Российская газета.-2005.-№163 (утратил силу)

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

В соответствии с поставленной целью необходимо решить ряд задач:

1. Изучить особенности правового регулирования государственного (муниципального) контракта;
2. Определить существенные условия государственному (муниципальному) контракту;

3. Изучить порядок и условия заключения государственного (муниципального) контракта;

4. Выявить особенности исполнения и расторжения государственного (муниципального) контракта;

4. Изучить административную и судебную практику, по вопросам заключения и исполнения государственного (муниципального) контракта;

5. Обозначить наиболее острые проблемы, возникающие при заключении, исполнении и расторжении государственного (муниципального) контракта и разработать практические рекомендации, направленные на совершенствование системы закупок товаров, работ, услуг;

Методологическую основу исследования составляют общенаучные и частнонаучные методы познания. Исследование проводится на основе метода сравнительного правоведения. В целях уяснения современных подходов к теме проведен исторический анализ государственной политики в сфере осуществления закупок на различных этапах развития нашего государства.

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. Дореволюционные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты СССР и РСФСР, материалы административной и судебной практики.

Положения, выносимые на защиту.

Стремление поставщиков (подрядчиков, исполнителей) направлено на заключение выгодного государственного (муниципального) контракта. Тем не менее, на пути к поставленной цели часто возникает достаточное количество юридических препятствий, которые не всегда получается с легкостью преодолеть.

Ошибки, допускаемые заказчиками и поставщиками (подрядчиками, исполнителями), могут привести не только к потере самого контракта, но также

причинению убытков и ухудшению репутации, в случае если стороны не принимают необходимые меры по соблюдению норм и правил для заключения, исполнения и расторжения контракта.

Поэтому изучение основных положений действующего законодательства регулирующего вопросы заключения, исполнения и расторжения 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.

Можно сделать вывод о том, что в современный период принятие Закона №44-ФЗ является, безусловно, позитивным явлением. Вместе с тем ведение 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.

Так на сегодняшний день исполнение контракта включает в себя не только выполнение контрагентом обязательства по поставке товаров (выполнению работ, оказанию услуг), но и приемку, экспертизу полученных по контракту результатов. Законом №44-ФЗ введена обязанность заказчика по составлению отчетности по

результатам исполнения контракта и отдельного этапа исполнения контракта. При этом Закон №44-ФЗ не содержит понятие «этап исполнения контракта», сроки размещения в ЕИС отчета об исполнении этапа контракта, порядок и принципы проведения экспертизы результатов, полученных по контракту, отсутствует ответственность экспертов за результаты проведенной экспертизы.

По нашему мнению для повышения объективности в оценке результатов исполнения контракта необходимо: во-первых, закрепить понятие «этап исполнения контракта»; во-вторых, целесообразно установить требование о подготовке и размещении в ЕИС исключительно окончательного отчета об исполнении контракта - по результатам его полного исполнения (изменения, расторжения); в-третьих, ввести административную ответственность эксперта с целью исключения дополнительных трат на фиктивные заключения, и повышения эффективности работы заказчиков.

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).

Так в настоящее время существуют риски, связанные с неисполнением контрагентами (поставщиками, исполнителями, подрядчиками) обязательств по контрактам, в особенности в случае наличия в них условий об авансировании.

По нашему мнению требуется пересмотр подходов к авансированию контрактов и сохранению его только в случаях, когда аванс действительно снижает издержки заказчика и поставщика по исполнению контракта.

Также предлагаем расширить практику банковского сопровождения контрактов, что позволит кредитным организациям занимать более активную позицию в вопросе признания государственного (муниципального) контракта привлекательным инвестиционным проектом. До сих пор в процедуру закупок лишь фрагментарно введен институт банковского сопровождения контрактов, заключающийся в осуществлении банковского контроля операций со средствами поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в рамках исполнения контрактов.

Необходимо прекратить практику принятия получателем бюджетных средств обязательств сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств на соответствующий финансовый год (за исключением случаев, установленных бюджетным законодательством). В этой связи предлагаем ввести блокирование доведенных лимитов бюджетных обязательств в соответствии с планами-графиками с учетом принятых к учету бюджетных обязательств по заключенным государственным (муниципальным) контрактам.

Еще одной из причин сдерживающих развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является отсутствие единообразия в судебной практике. Большая часть судебных решений в сфере закупок связана с расторжением государственного (муниципального) контракта.

В соответствии с п.9 ст.95 Закона №44-ФЗ заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом РФ³ (далее – ГК РФ) для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств.

Однако в судебной практике сложились две позиции по вопросу является ли перечень существенных нарушений, установленных ГК РФ исчерпывающим. Так в некоторых судах приняты решения, что стороны не вправе использовать основания для одностороннего отказа от исполнения контракта, непредусмотренные ГК РФ, даже если другая сторона нарушает условия контракта.

Согласно другой судебной практике односторонний отказ от исполнения контракта на поставку товаров возможен по основаниям, которые стороны вправе определить в контракте самостоятельно. При этом, необходимо помнить, что в ГК РФ перечень оснований для одностороннего отказа стороны от исполнения контракта на выполнение работ и оказание услуг является открытым.

Подводя итог, отметим, что процедурные вопросы, связанные с заключением, исполнением и расторжением контракта остаются самыми сложными. Многое зависит от самих участников торгов, а именно – насколько быстро и правильно

³ Гражданский кодекс Российской Федерации от 26.01.1996 №14-ФЗ// Российская газета. -1996.- №23,24,25

смогут собрать, оформить и подать требующиеся документы, насколько смогут юридически правильно обосновать свою позицию. Четкие грамотные действия участников и заказчиков формируют отношения между заказчиками и исполнителями в целом. От этих действий зависит, какими эти отношения будут, - отношения «распределения заказов» по личным основаниям или равноправный диалог, устанавливающий четкие, понятные и справедливые условия, который учитывает в действительности интересы государственного (муниципального) бюджета и добросовестных исполнителей.

Структура работы обусловлена целями и задачами исследования. Она состоит из введения, трех глав, заключения, и списка использованных источников и литературы. Структура работы позволяет рассмотреть теоретические и практические проблемы избранной темы.

Глава 1. Понятие и элементы государственного (муниципального) контракта

1.1 Понятие государственного (муниципального) контракта. Особенности правового регулирования

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 договоры.⁴

⁴ Васильев М. О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения госнужд // Налоговый вестник.-2014.-№6.-с.19

При этом по тексту Закона №44-ФЗ государственные и муниципальные контракты, а также договоры бюджетных учреждений и иных юридических лиц обобщенно называются «контракты».

Открытым остается вопрос о возможности использования заказчиками наименования «договор» в отношении отдельных видов сделок. Такая неопределенность связана с тем, что сам Закон №44-ФЗ называет такие сделки договорами, однако при этом законодатель прямо не оговаривает, что в данных случаях заказчики имеют право использовать указанное наименование.

Понятие «государственный (муниципальный) контракт» подчеркивает, с одной стороны, его особую значимость для государственных (муниципальных) нужд, с другой - участие в отношениях органов власти в лице государственных (муниципальных) заказчиков.⁵

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».⁶

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.⁷ 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

⁵ Кикавец В.В. Этапы исполнения контракта: значения, механизмы выделения, отчетность // Госзакупки.ру.-2015.-№4.-с.48

⁶ Цит. По ст.: Куличев Р.Б. Контрактная система - новации законодательства // Право и экономика.-2014.-№6.-с.9

⁷ Курц Н. Согласование условий госконтрактов // Госзакупки.ру.-2014.-№8.-с.9

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, 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 т. ч. 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 РФ⁸ (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 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 предусмотренная 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 заказчиками.⁹ 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

⁸ Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №195-ФЗ// Российская газета.-1998.-№153,154

⁹ Андреева Л.В. Закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд: правовое регулирование. - М.: Вольтерс Клувер, 2013.-С. 167

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 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.

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 правоотношениях.¹⁰

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

¹⁰ Антропова Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации.-2014.-№9.-с.6.

(видам) договорных обязательств, которые обладают необходимым набором признаков, характерных для каждой специальной договорной конструкции».¹¹

1.2 Государственный (муниципальный контракт) контракт: существенные условия

Постановлением Президиума ВАС от 28.12.2010 №11017/10 установлено, что основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов.¹²

В настоящее время участники гражданского оборота постепенно привыкают к новому порядку заключению контрактов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, установленному Законом №44-ФЗ.

Новый порядок, помимо всего прочего, изменил содержание государственного (муниципального) контракта и перечень его обязательных условий.

Условия, на которых заключается контракт, заранее определены и содержатся в разработанном проекте контракта, который размещается одновременно с извещением о проведении соответствующей закупки. Окончательный текст контракта формируется с учетом условий исполнения контракта, которые были предложены участником - победителем торгов.

В соответствии с п.1 ст.432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются

¹¹ Цит. По ст.: Гапанович, А.В. Особенности исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту // Прогноззаказ.РФ. -2015.-№1.-с.5

¹² Постановление Президиума ВАС от 28.12.2010 №11017/10 //Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru>

условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Законом №44-ФЗ в контракте устанавливаются следующие обязательные условия:

- о цене контракта, которая является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта;

- о порядке и сроках оплаты поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг;

- о порядке и сроках приемки поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг (в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом);

- о порядке и сроках оформления результатов приемки поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг;

- о наличии графика исполнения контракта (если цена контракта составляет более чем 100 млн. руб. и заключается на срок более чем 3 года);

- об ответственности заказчика и контрагента;

- о банковском сопровождении;

- о возврате денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта;

- об обеспечении контракта.

Необходимо отметить, что возможность изменить условия контракта по соглашению сторон, а также применить одностороннее расторжение является правом заказчика и не входит в перечень существенных условий контракта по Закону №44-ФЗ. Вместе с тем Законом №44-ФЗ прямо предусмотрена обязанность в одностороннем порядке расторгнуть контракт, если в ходе его исполнения установили, что контрагент не соответствует установленным документацией о закупке требованиям или предоставил недостоверную информацию о своем соответствии таким требованиям, что позволило ему победить.

Рассмотрим подробнее особенности отдельных перечисленных выше существенных условий контракта.

Цена контракта является твердой и должна быть выражена определенным числовым значением. Постановлением Правительства РФ от 13.01.2014 №19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» установлено исключение из данного правила, при котором в контракте указываются формула цены и максимальное значение цены контракта при использовании данной формулы.¹³

Заключение и исполнение контракта должно осуществляться по цене победителя закупки не зависимо от системы налогообложения, применяемой победителем.¹⁴ Однако существуют судебная практика, в соответствии с которой если контракт был заключен по цене с НДС, а на этапе исполнения контракта была установлено, что исполнитель не является плательщиком НДС, то заказчик имеет право оплатить работы за вычетом НДС.¹⁵

Необходимо отметить, что если контракт заключается с физическим лицом, за исключением индивидуального предпринимателя или иного занимающегося частной практикой лица, в контракт включается обязательное условие об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта. Отсутствие в проекте контракта данного условия является нарушением Закона №44-ФЗ.¹⁶

Однако для изменения существенных условий контракта не всегда достаточно соглашения сторон. Так в случае если контракт заключен на срок три года и более (для федеральных и региональных нужд) и его цена превышает размер цены, установленный постановлением Правительства РФ от 19.12.2013 №1186 «Об установлении размера цены контракта, при которой или при превышении которой

¹³ Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 №19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» //Собрание законодательства РФ.-2014.-№43.-Ст.228

¹⁴ Решение Татарстанского УФАС от 09.07.2014 № 04-04/9521 //Административная практика ФАС.-2014.-№9.-с.19

¹⁵ Постановление ФАС Волго-вятского округа от 18.08.2014 №А82-3316/2013 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс].URL: <https://my.arbitr.ru>

¹⁶ Решение УФАС по Брянской области от 03.07.2015 № УП-117/15 //Административная практика ФАС.-2015.-№8.-с.4.

существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации, в случае если выполнение контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно», а исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно, данные условия могут быть изменены на основании решения Правительства РФ или высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Согласно ч.13 ст.34 Закона №44-ФЗ в контракт включается обязательное условие о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги.

В контракте должна быть указана форма оплаты (наличный или безналичный расчет), размер и порядок выплаты аванса, а также должен быть отражен срок и порядок оплаты поставленного товара (выполненных работ, оказанных услуг).

При этом порядок оплаты должен быть четко сформулирован.¹⁷ Срок оплаты должен соответствовать требованиям ст.190 ГК РФ. В противном случае условие о сроках оплаты будет считаться неуказанным. Так решением контролирующего органа были признаны незаконными условия контракта, где заказчик предусмотрел, что оплата производится в течение двух рабочих дней после поступления средств на расчетный счет заказчика. Антимонопольный орган сделал вывод, что по смыслу ст.190 ГК РФ поступление средств из бюджета на финансирование оплаты, выполненных по муниципальному контракту работ не является событием, обладающим качеством неизбежности; календарной датой; периодом времени.¹⁸ Следовательно, поступление бюджетных средств не может определять срок. Действия заказчика были признаны незаконными.

Порядок и сроки оформления результатов приемки поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг - абсолютно новая обязанность заказчика, которая реализуется одновременно заказчиком или приемочной комиссией, а также

¹⁷ Антропова Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации. -2014.-№9.-с.6.

¹⁸ Решение УФАС по Республике Карелия от 08.11.2015 по делу № 112-11373 //Административная практика ФАС. -2015.-№12.-с.45

экспертами заказчика или привлеченными (независимыми) экспертами, экспертными организациями. Порядок такой приемки должен четко устанавливаться (прописываться) в проекте контракта в зависимости от решения заказчика о приемке результатов контракта лично руководителем (ответственным лицом) или о создании приемочной комиссии и утверждения регламента ее работы.

Заказчику необходимо помнить, что экспертиза товаров, работ, услуг не подменяет собой их приемку заказчиком самостоятельно либо приемочной комиссией. Экспертиза, и приемка проводятся параллельно или последовательно в сроки (периоды), установленные заказчиком в проекте контракта, после чего результаты экспертизы и приемки оформляются отдельными документами, которые затем контрактная служба размещает в единой информационной системе.¹⁹

Ответственность заказчика и контрагента за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту в части уплаты неустойки не только в обязательном порядке должна быть установлена в контракте, но и прямо выделена в виде штрафа и пени. Отсутствие условия об ответственности является нарушением Закона №44-ФЗ.²⁰

Нарушением также признается установление в контракте условия о том, что заказчик не несет ответственности за несвоевременную оплату в связи с несвоевременным поступлением денежных средств из бюджета и внебюджетных фондов.²¹

Порядок расчета такой неустойки, который способен сбалансировать интересы и заказчиков, и поставщиков в период исполнения обязательств по контракту, урегулирован постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 №1063 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)), и размера

¹⁹ Храшкин, А.А. Контрактная система - особенности и отличия / А.А. Храшкин // Право и экономика.-2015.-№8. -с.4

²⁰ Решение ФАС России от 09.11.2015 по делу № К-2654-2/15 //Административная практика ФАС.-2015.-№12.-с.37-38.

²¹ Решение УФАС по Смоленской области от 24.11.2014 по делу №67-56-14 //Административная практика ФАС.-2015.-№1.-с.22.

пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом».

Подводя итог расчета размера неустойки, сторонам контракта необходимо обратить внимание на то, что формулы устанавливают предельные значения штрафа, которые не всегда применимы при малозначительных нарушениях. Кроме того, указанные формулы представляют убедительный результат при контракте, заключенным на год. В случае если срок контракта превышает один год, формулы работают, однако результат санкций превышает все пределы «разумности и адекватности» справедливого наказания.²²

Поставщик (подрядчик, исполнитель) в соответствии со ст. 333 ГК РФ вправе требовать снижения неустойки, однако не стоит забывать о том, что такие требования необходимо заявлять в первой инстанции.²³ В любом случае снизить размер неустойки ниже действующей учетной ставки банковского процента практически невозможно.²⁴

Сторона освобождается от уплаты неустойки (штрафа, пени), если докажет, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом, произошло вследствие непреодолимой силы или по вине другой стороны.

Например, если рабочая документация в полном объеме по государственному контракту была передана несвоевременно, то размер неустойки может быть признан несоизмерным последствиям, которые возникли в результате нарушения обязательств, и может быть уменьшен.

В соответствии с п. 1 и 2 ст. 44 Закона №44-ФЗ при проведении конкурсов и аукционов заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок. Обеспечение заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе может предоставляться участником закупки путем внесения денежных средств или банковской гарантией. Обеспечение заявки на участие в электронных аукционах

²² Чуряев А.В. Сложные вопросы применения законодательства о КС// Госзаказ в вопросах и ответах-2015.-11.-с.33

²³ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.06.2014 №А50-2881/2014 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>

²⁴ Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.07.2014 №А36-6725/2013 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>

может предоставляться участником закупки только путем внесения денежных средств.

В случае установления такого обеспечения в контракт включается обязательное условие о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта. Отсутствие в проекте контракта условий о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику, исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта, признается нарушением требований Закона №44-ФЗ.²⁵

Кроме того, нарушение данного требования является административным правонарушением, ответственность за которое предусмотрена ч.1.4 ст.7.30 Кодексом об административных правонарушениях РФ (далее – КоАП РФ).²⁶

Контрактная система предусматривает обязательное обеспечение исполнения контракта, однако в строго определенных случаях позволяет заказчику самостоятельно принимать решение об установлении обеспечения контракта. Указанное право способно решить определенные трудности по предоставлению обеспечения, связанные, например, с организациями-монополистами. Однако такое право может привести и к злоупотреблению, выраженному в спонтанном решении заказчика не только об установлении обеспечения, но и размера такового. В этих случаях действенной силой способно выступить общественное обсуждение и общественный контроль.

Другие обязательные условия зависят от предмета контракта. К примеру, согласно п.28 ст.34 Закона №44-ФЗ на выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов включается дополнительное условие о продаже лесных насаждений для заготовки древесины.

Необходимо отметить, что ч.11 ст.34 Закона №44-ФЗ предусматривает утверждение уполномоченными органами исполнительной власти типовых

²⁵ Решение УФАС по Новосибирской области от 05.05.2014 по делу № 08-01-146 //Административная практика ФАС.-2014.-№6.-с.12

²⁶ Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30.12.2001 №195-ФЗ // Собрание законодательства РФ.-2002.-№1.-Ст.1

контрактов, типовых условий контрактов, которые впоследствии должны быть размещены в единой информационной системе. После утверждения типовых контрактов форма контракта должна будет соответствовать утвержденной форме.

В данной главе раскрыты понятие и элементы государственного (муниципального) контракта, приведены особенности правового регулирования. Установлено, что государственные (муниципальные) контракты, направленные на удовлетворение государственных (муниципальных) нужд, могут иметь совершенно разную юридическую природу, которая будет определяться содержанием возникающих из него правоотношений. Выявлено, что государственным (муниципальным) контрактом всегда скрывается определенный гражданско-правовой договор.

Также анализ норм Закона №44-ФЗ и подзаконных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что успех работы заказчика, реализация поставленных задач, достижение цели осуществления закупок зависит не только от хорошо разработанных проектов типовых контрактов, но и от грамотной работы контрактной службы заказчика по их заключению и исполнению.

Кроме того, конструкция государственных (муниципальных) контрактов направлена на обеспечение стабильности всей контрактной системы, всего хозяйственного оборота. Как отмечает В.С. Гладков, основной функцией государственного контракта является не характерное для гражданско-правового договора перемещение материальных благ, а организация согласованной деятельности различных субъектов, направленной на удовлетворение государственных нужд.²⁷

²⁷ Трофимовская А.В. Антикризисные меры в сфере государственных закупок // Госзакупки.ру. -2015.-№7.-с.22

Глава 2. Заключение, изменение, исполнение и расторжение государственного (муниципального) контракта

2.1 Порядок и условия заключения государственного (муниципального) контракта

Законом закрепляется, что правовой режим государственного (муниципального) контракта определяется исходя из норм, предусмотренных в ГК РФ, иных федеральных законах, но с учетом положений Закона №44-ФЗ. Таким образом, общие правила для заключения договора определяются исходя из гл.28 ГК РФ. Договор заключается посредством направления оферты одной из сторон и ее акцепта другой стороной. Договор считается заключенным, если между сторонами в требуемой в подлежащих случаях форме достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора.

В отношении заключения государственных (муниципальных) контрактов по результатам проведения торгов, то ГК РФ устанавливает особые правила. Так ст.528 ГК РФ установлено, что в случае, когда государственный или муниципальный контракт заключается по результатам торгов на размещение заказа на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, государственный (муниципальный) контракт должен быть заключен не позднее 20 дней со дня проведения торгов.

В то же время Закон №44-ФЗ в статьях, относящихся к вопросам заключения государственного (муниципального) контракта, прописывает процедуру заключения контракта несколько иным образом.

Так, заказчик в течение трех рабочих дней со дня подписания протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе передает победителю конкурса один экземпляр протокола и проект контракта, который составляется путем включения условий исполнения контракта, предложенных победителем конкурса в заявке на участие в конкурсе, в проект контракта, прилагаемый к конкурсной документации.

В случае если победитель конкурса или участник конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер, в срок, предусмотренный конкурсной документацией, не представил заказчику подписанный контракт, то он признается уклонившимся от заключения государственного (муниципального) контракта. Государственный (муниципальный) контракт может быть заключен не ранее чем через 10 дней со дня размещения на официальном сайте протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе, а при проведении закрытого конкурса - со дня подписания протокола оценки и сопоставления заявок на участие в конкурсе.

Заключение контракта по результатам электронного аукциона осуществляется в электронной форме. Контракт может быть заключен не ранее чем через десять дней с даты размещения в единой информационной системе протокола подведения итогов электронного аукциона.

В соответствии нормами Закона №44-ФЗ контракт по итогам проведения запроса котировок (запроса предложений) может быть заключен не ранее чем через семь дней с даты размещения в единой информационной системе протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок (запроса предложений) и не позднее чем через двадцать дней с даты подписания указанного протокола.

По общему правилу, контракт заключается с победителем процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Вместе с тем в случае уклонения такого победителя от заключения контракта заказчик получает право заключить контракт с участником, занявшим второе место. При этом в Законе №44-ФЗ объем прав заказчика, связанных с заключением контракта с таким участником, регулируется иным образом по сравнению с Законом № 94-ФЗ.²⁸

В случае уклонения победителя конкурса от заключения контракта заказчик вправе заключить контракт с участником конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер. Однако для такого участника заключение контракта является правом, а не обязанностью, поскольку согласно ч.5 ст.54 Закона

²⁸ Федоров А.А. Государственный (муниципальный) контракт и гражданско-правовой договор в контексте законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд // Законодательство.-2013.-№12.-с.17

№44-ФЗ проект контракта направляется для подписания участнику, занявшему второе место, только в случае его согласия. В случае если от заключения контракта по результатам электронного аукциона уклонился и второй участник, то аукцион признается несостоявшимся и проводится заново. Оснований заключить контракт с участниками, занявшими третье, четвертое и более низкие места, в Законе №44-ФЗ не предусмотрено.

В случае уклонения победителя запроса котировок от заключения контракта заказчик вправе заключить контракт с участником запроса котировок, предложившим такую же, как и победитель запроса котировок, цену контракта, или при отсутствии этого участника с участником запроса котировок, предложение о цене контракта, которого содержит лучшее условие по цене контракта, следующее после предложенного победителем запроса котировок условия. При этом в рамках запроса котировок, в отличие от конкурса, электронного аукциона и запроса предложений, заключение контракта для этих участников является обязательным.²⁹

В случае уклонения победителя запроса предложений от заключения контракта заказчик вправе заключить контракт с участником запроса предложений, окончательному предложению которого присвоен второй номер. Но, как и в конкурсе и электронном аукционе, для реализации заказчиком этого права необходимо согласие такого участника.

Необходимо помнить, что в случае признания несостоявшейся закрытой закупки, а также несостоявшихся открытых конкурсов во всех разновидностях (с ограниченным участием, двухэтапных) и запросов предложения требуется согласование (разрешение) на заключение контракта у контрольных органов.³⁰

Ранее в Законе №44-ФЗ была предусмотрена необходимость получения согласования также по результатам несостоявшихся электронных аукционов (до 01.01.2015) и запросов котировок (до 04.06.2014). Но в связи с нагрузкой на контрольные органы, обусловленной большим числом обращений о согласовании заключения контракта, законодателем была отменена обязательная необходимость

²⁹ Смоленский, И.Н. Споры по контракту // Конкурентное право.-2015.-№11.-с.31.

³⁰ Скнарина Н.М. Экспертиза как ключевой элемент повышения качества товаров, работ, услуг // Госзаказ в образовании.-2014.-№11.-с.3

согласования заключения контракта с единственным поставщиком по итогам указанных процедур.

Следует отметить, что не направление документов для получения согласования в контрольный орган на сегодняшний день квалифицируется контрольным органом как непредставление информации в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, что влечет ответственность по ст.19.7.2 КоАП РФ.³¹

Порядок согласования заключения контракта с единственным поставщиком регулируется приказом Минэкономразвития РФ от 31.03.2015 №189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщика (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

Необходимо отметить, что в случае наличия принятых судом или арбитражным судом судебных актов либо возникновения обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих подписанию контракта одной из сторон в установленные Законом №44-ФЗ сроки, эта сторона обязана уведомить другую сторону о наличии данных судебных актов или данных обстоятельств в течение одного дня. При этом течение установленных сроков приостанавливается на срок исполнения данных судебных актов или срок действия данных обстоятельств, но не более чем на тридцать дней. В случае отмены, изменения или исполнения данных судебных актов или прекращения действия данных обстоятельств соответствующая сторона обязана уведомить другую сторону об этом не позднее дня, следующего за днем отмены, изменения или исполнения данных судебных актов или прекращения действия данных обстоятельств.

Также необходимо указать, о возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) без проведения торгов. Закрытый перечень случаев заключения контракта с единственным поставщиком установлен в ст.93 Закона №44-ФЗ. При этом установлено, что при заключении

³¹ Ловидова А.Г. Повышение эффективности осуществления госзакупок: проблемы и перспективы // Госзакупки.ру.-2015.-№4.-с.18

контракта с единственным поставщиком в ряде случаев заказчик размещает в единой информационной системе извещение об осуществлении такой закупки не позднее чем за пять дней до даты заключения контракта. В целом данный подход представляет собой некоторую бюрократизацию упрощенного «неконкурентного» способа определения поставщика, однако предоставляет общественности возможность заранее увидеть контрагента заказчика и условия исполнения контракта и предпринять меры по выявлению «нестандартных» требований заказчика к продукции или порядку расчета и обоснования не только цены контракта, но и способа определения поставщика.³²

Также Законом №44-ФЗ закреплена такая особенность заключения государственного (муниципального) контракта, как обязанность заказчика отказаться от заключения контракта с победителем конкурса, аукциона или победителем в проведении запроса котировок, запроса предложений в случае установления следующих фактов:

- не соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки;

- проведение ликвидации участника закупки - юридического лица и отсутствие решения арбитражного суда о признании участника закупки - юридического лица или индивидуального предпринимателя несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства;

- приостановление деятельности участника закупки в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, на дату подачи заявки на участие в закупке;

- наличие у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации за прошедший календарный год, размер которых превышает двадцать

³² Лермонтов Е.М. О неприменении процедур размещения заказов в отношении аренды недвижимого имущества // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. -2013.-№19.-с.4

пять процентов балансовой стоимости активов участника закупки, по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период;

- наличие у участника закупки - физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа или главного бухгалтера юридического лица - участника закупки судимости за преступления в сфере экономики, а также применение в отношении указанных физических лиц наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, которые связаны с поставкой товара, выполнением работы, оказанием услуги, являющихся объектом осуществляемой закупки, и административного наказания в виде дисквалификации;

- отсутствие у участника закупки исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты;

- наличие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов;

- участник закупки является офшорной организацией;

- информация об участнике закупки включена в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в том числе информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки - юридического лица.

Таким образом, при заключении контрактов должен быть соблюден не только Закон №44-ФЗ, но и законодательство, регламентирующее определенные виды деятельности.

Подводя итог, отметим, что процедурные вопросы, связанные с заключением контракта остаются самыми сложными. Многое зависит от самих участников торгов, а именно – насколько быстро и правильно смогут собрать, оформить и подать требующиеся документы, насколько смогут юридически правильно обосновать свою позицию. Четкие грамотные действия участников и заказчиков формируют отношения между заказчиками и исполнителями в целом. От этих действий зависит, какими эти отношения будут, - отношения «распределения

заказов» по личным основаниям или равноправный диалог, устанавливающий четкие, понятные и справедливые условия, который учитывает в действительности интересы государственного (муниципального) бюджета и добросовестных исполнителей.

2.2 Изменение условий государственного (муниципального) контракта

Несмотря на то, что в Законе №44-ФЗ содержится ряд статей, регламентирующих порядок заключения, изменения, расторжения контракта, а также имеется правоприменительная практика по указанному вопросу, сложившаяся в т. ч. в период действия Закона № 94-ФЗ, у заказчиков на практике часто возникает вопрос о возможности изменить условия контракта, отразив в нем потребности, не имеющиеся у заказчика на момент его заключения.

В соответствии со ст.34 Закона №44-ФЗ при заключении контракта указывается, что его цена является твердой и определяется заказчиком на основании заявки, окончательного предложения участника закупки на весь срок исполнения контракта. Часть 2 ст.34 Закона №44-ФЗ устанавливает, что при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных ст.95 Закона №44-ФЗ. Однако случаи, установленные в указанной статье, не единственные, позволяющие скорректировать условия контракта, в соответствии с потребностями заказчика.

Так ч.18 ст.34 Закона №44-ФЗ предусмотрено право заказчика при заключении контракта увеличить количество поставляемого товара на сумму, не превышающую разницы между ценой контракта, предложенной таким участником, и начальной (максимальной) ценой контракта, установленной в документации о закупке. При этом, Законом №44-ФЗ определен ряд условий, предшествующих получению заказчиком права на реализацию указанного механизма изменения первоначальных условий, определенных в документации о закупке.³³

³³ Куличев Р.Б. Контрактная система - новации законодательства // Право и экономика.-2014.-№6.-с.7

Во-первых, такое право заказчика распространяется только на определение поставщика путем проведения конкурса и электронного аукциона и должно быть предусмотрено заказчиком в документации о закупке. Во-вторых, изменять объем контракта по указанному основанию возможно только в случае поставки товара. В-третьих, в случае если у заказчика имеется потребность на поставку дополнительного количества товара, изменение условий контракта возможно до момента его заключения только с согласия поставщика. Такое согласие предоставляется поставщиком в свободной форме и хранится заказчиком в течение срока, установленного законодательством Российской Федерации для хранения документов и материалов, образовавшихся в процессе осуществления закупки. В случае если такое согласие не будет получено, заказчик обязан заключить контракт на условиях, указанных в заявке участника, признанного победителем закупки. В-четвертых, в случае если положительное решение об увеличении количества поставляемого товара от поставщика получено, цена единицы такого товара не должна превышать цену единицы товара, определенную как частное от деления цены контракта, указанной в заявке участника закупки, с которым заключается контракт, на количество товара, указанное в извещении и документации о закупке.

Некоторые заказчики при реализации права, предусмотренного ч.18 ст.34 Закона №44-ФЗ, допускают серьезную ошибку - осуществляют корректировку количества поставляемого товара путем заключения дополнительного соглашения. Данная статья не предоставляет заказчикам права заключения дополнительных соглашений, а предполагает заключение контракта с измененными условиями на основе обоюдного согласия заказчика и поставщика.³⁴ Важно помнить, что заказчик может воспользоваться указанным правом изменения количества товара только до момента заключения контракта. Это правило является существенным отличием изменения условий контракта в сравнении с нормами, содержащимися в ст. 95 Закона №44-ФЗ.

³⁴ Корнилов П.Н. Особенности исполнения контракта по закону о контрактной системе // Госзаказ в вопросах и ответах.-2015.- №2.-с.65

Частью 1 ст.95 Закона №44-ФЗ определено, что изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением случаев, определенных исчерпывающим перечнем, установленным указанной статьей, при взаимном согласии сторон контракта.

Так цена контракта может быть снижена, однако количество товара, объем работы или услуги, предусмотренные таким контрактом, их качество и иные его условия не подлежат изменению.

По предложению заказчика, с согласия поставщика (подрядчика, исполнителя) возможно увеличение или уменьшение количества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги не более чем на 10 процентов. При этом цена контракта увеличивается или уменьшается пропорционально количеству товара, объему работ или услуг, но не более чем на 10 процентов. В Законе № 94-ФЗ указанная норма распространялась исключительно на товар, поскольку корректно исчислить десятипроцентный объем работ или услуг представляется затруднительным.³⁵ В рамках реализации Закона №44-ФЗ порядок исчисления также не определен, что на практике затрудняет применение данной нормы. Реализация данной нормы осуществляется исключительно при взаимном согласии сторон контракта.

В обоих случаях возможность изменения условий контракта должна быть предусмотрена в документации о закупке или в контракте, заключаемом с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Условия контракта могут быть также пересмотрены в сторону увеличения в случае, если это долгосрочный контракт (срок исполнения не менее трех лет) и его цена для федеральных нужд составляет либо превышает 10 млрд руб., для нужд субъекта Российской Федерации - 1 млрд руб., для обеспечения муниципальных нужд - 500 млн руб. соответственно, а его исполнение по ранее установленным условиям более невозможно. Однако такое решение принимается Правительством

³⁵ Ковалькова А.Н. Государственные (муниципальные) контракты: основные аспекты //Правосудие в Поволжье.-2014.-№3.-с.34

РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией, а не заказчиком самостоятельно.³⁶

Изменение существенных условий контракта возможно вследствие изменения, в соответствии с законодательством Российской Федерации, регулируемых цен (тарифов) на товары, работы, услуги.

В случаях существенных корректировок ранее доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств, приводящих к невозможности исполнения таким учреждением своих обязательств, вытекающих из заключенных им контрактов, казенное учреждение должно обеспечить согласование, в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе, новых условий контрактов, в т. ч., по цене и (или) срокам их исполнения и (или) количеству товара, объему работ и услуг. Сокращение количества товара, объема работ или услуг при уменьшении цены контракта осуществляется в соответствии с методикой, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1090 «Об утверждении методики сокращения количества товара, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта».

Особый интерес вызывает решение Арбитражного суда Мурманской области от 18.03.2015 по делу № А42-8181/2014, принятое по вопросу отказа заказчика от заключения контракта ввиду отсутствия финансирования. Суд пришел к выводу, что заказчик должен был заключить контракт вне зависимости от того, что распорядитель денежных средств отозвал у заказчика бюджетные средства для оплаты контракта и удовлетворил иск участника закупки, обязав заказчика заключить контракт. Было отмечено, что заключение контракта для заказчика, разместившего заказ, является обязательным, если иное не установлено законом. Исчерпывающий перечень оснований для отказа заключить контракт приведен в ч.9 ст.31 Закона №44-ФЗ. Такое основание, как недостаточность бюджетного финансирования, в указанном перечне отсутствует. Также суд учел, что вышестоящий орган принял решение об изменении финансирования уже после того,

³⁶ Катамадзе, А.Т. Вчера и сегодня: основные вехи и достижения в сфере госзакупок // Госзакупки.ру.-2014.-№7.-с.7

как комиссия заказчика рассмотрела заявку участника закупки, т. е. после возникновения у заказчика обязанности заключить контракт.³⁷

Последний случай, при котором заказчик вправе изменить условия контракта, связан с заключением контракта с иностранной организацией на лечение гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации. В данном случае может быть изменена цена контракта при увеличении или уменьшении по медицинским показаниям перечня услуг, связанных с лечением такого гражданина Российской Федерации, если такая возможность была предусмотрена изначально контрактом с иностранной организацией.

Иных механизмов по изменению существенных условий контракта Законом №44-ФЗ не предусмотрено, за исключением случая, предусмотренного ч.1.1 ст.95 Закона №44-ФЗ, допускающего изменение срока исполнения контракта, цены контракта, цены единицы товара, работы, услуги в 2015 году.

Существенной проблемой, которую так и не удалось решить в полной мере в рамках Закона №44-ФЗ, является вопрос внесения изменений в уже заключенные долгосрочные контракты в связи с изменением размера затрат подрядчика.

В соответствии с письмом Министерства финансов Российской Федерации от 07.11.2014 №02-02-08/56116 изменять технические и функциональные характеристики результатов выполнения строительно-монтажных работ при исполнении контракта возможно в случае, если это не повлекло изменения предмета контракта (вида выполняемых работ). При этом новые характеристики работ должны соответствовать требованиям, установленным в извещении и документации о закупке. Напомним, что в соответствии с ч.7 ст.95 Закона №44-ФЗ по согласованию с заказчиком в ходе исполнения контракта допускается поставка товара (выполнение работы, оказание услуги), качество, технические и функциональные характеристики которых являются улучшенными по сравнению с указанными в контракте. В этом случае заказчику необходимо внести соответствующие изменения в реестр контрактов, заключенных заказчиком.

³⁷ Решение Арбитражного суда Мурманской области от 18.03.2015 № А42-8181/2014 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>

В целях обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности в период наиболее сильного влияния неблагоприятной внешнеэкономической и внешнеполитической конъюнктуры, Правительством РФ принято решение о проведении мероприятий по оптимизации структуры федерального бюджета, в т. ч. путем принятия ряда законодательных инициатив, направленных на поддержку импортозамещения, содействия развитию малого и среднего предпринимательства за счет снижения финансовых и административных издержек, оптимизации бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат.³⁸

Для поддержания стабильности функционирования системы государственных закупок и обеспечения в 2015 году исполнения контрактов, снижения финансовой нагрузки на участников закупок, а также на банковскую систему во исполнение ч. 1.1 ст.95 Закона №44-ФЗ постановлением Правительства РФ от 06.03.2015 № 198 утверждены Правила внесения изменений в контракты, срок исполнения которых завершается в 2015(далее - Правила).³⁹

Правилами устанавливается, что изменение условий контрактов допускается в пределах доведенных заказчиком объемов финансового обеспечения на принятие и исполнение в 2015 году обязательств по контрактам и оформляется дополнительным соглашением к контракту. На основании п. 5 Правил основанием для подготовки дополнительного соглашения является направленное в адрес заказчика в письменной форме обращение поставщика (подрядчика, исполнителя) с обоснованием невозможности исполнения контракта без изменения его условий, в связи с существенным изменением обстоятельств в соответствии со ст. 451 ГК РФ.

Изменение условий контракта осуществляется по контрактам со сроком исполнения, превышающим 6 месяцев, исполнение которых, по не зависящим от сторон обстоятельствам, без изменения их условий невозможно и предметом которых являются:

³⁸ Трофимовская А.В. Антикризисные меры в сфере государственных закупок // Госзакупки.ру.-2015.-№7.-с.22

³⁹ Постановление Правительства РФ от 06.03.2015 № 198 "Об утверждении Правил изменения по соглашению сторон срока исполнения контракта, и (или) цены контракта, и (или) цены единицы товара, работы, услуги, и (или) количества товаров, объема работ, услуг, предусмотренных контрактами, срок исполнения которых завершается в 2015 году"//Собрание законодательства РФ.- 2015.-№11.-Ст.1604

- поставка товара, выполнение работы, оказание услуги, включенные в перечни, утверждаемые федеральными органами государственной власти, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», наиболее значимыми федеральными государственными учреждениями науки, образования, культуры и здравоохранения, определенными в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местными администрациями. При этом правилами установлены ограничения по цене контракта, в зависимости от цели осуществления закупки, и по составу участников определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

- строительство, реконструкция, техническое перевооружение объектов капитального строительства, включая приобретение оборудования, входящего в смету строительства, реконструкции, технического перевооружения, и (или) проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, за исключением научно-методического руководства.

Расчет и обоснование изменений условий контракта осуществляется на основании формул, утвержденных Правилами, с учетом индексов корректировки цен по каждому наименованию товаров, работ, услуг (наименованию групп товаров, работ, услуг), утверждаемых компетентными органами государственной власти, внебюджетными фондами и организациями. Изменение срока исполнения контракта осуществляется по соглашению сторон в пределах 2015.

Заказчик принимает решение о внесении изменений в контракт, исходя из необходимости исполнения в первоочередном порядке контрактов, предметом которых является поставка товаров, необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан, достижения результатов мероприятий государственных (муниципальных) целевых программ либо своих функций и полномочий, с учетом объема фактически исполненных обязательств, предусмотренных контрактом, на дату принятия решения о внесении в него изменений, исходя из утвержденного и

доведенного до заказчика объема финансового обеспечения на принятие и или исполнение в 2015 обязательств по контрактам.

Процесс становления контрактной системы в Российской Федерации идет полным ходом. Принимаются нормативные правовые акты, позволяющие заказчикам реализовывать права и обязанности, предусмотренные Законом №44-ФЗ. В обозримом будущем планируется к принятию следующий пакет поправок к Закону №44-ФЗ, призванный обеспечить оптимизацию осуществления заказчиками закупочной деятельности и реализации контрольных мероприятий путем снижения избыточного антимонопольного контроля.

2.3 Особенности исполнения государственного (муниципального) контракта

Контрактная система принципиально отличается от системы размещения заказов, существовавшей в России до принятия Закона №44-ФЗ, прежде всего сущностью понятия закупки, которая начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а заканчивается исполнением сторонами обязательств по контракту. 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 полученных по контракту результатов.

Учитывая, что Законом №44-ФЗ впервые введена обязанность заказчика по составлению отчетности по результатам исполнения контракта, наибольший интерес для заказчиков представляет понимание этапа исполнения контракта. Этап исполнения обязательства по контракту играет важную роль в аспекте применения мер ответственности за просрочку такого исполнения, уменьшения

обеспечительных мер, расчетов при изменении или расторжении контракта.⁴⁰ Кроме того, наличие этапа в контракте позволяет осуществлять контроль его исполнения как со стороны заказчика, так и со стороны компетентных государственных органов, включая независимый контроль со стороны иных общественных организаций.

Этапы могут быть выделены в самом контракте или отображены в графике поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг). Нередко контракты, например, на оказание коммунальных услуг, заключаются на определенный период без выделения этапов, а приемка и оплата оказанных услуг производится ежемесячно или ежеквартально. Также возможна поставка товаров в течение определенного периода отдельными партиями (частями) по заявке заказчика.⁴¹ Указанные примеры свидетельствуют о том, что приемка товаров, работ, услуг может осуществляться чаще, чем оплата за определенный контрактом период. Между тем в Законе №44-ФЗ процедура исполнения контракта непосредственно связана с понятием отдельного этапа его исполнения.

Закон №44-ФЗ возлагает на заказчиков новую обязанность - проведение экспертизы результатов, полученных по контрактам.

Цель такой экспертизы - проверка предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта.⁴² Экспертиза проводится как по итогам исполнения всего контракта, так и по каждому этапу контракта в отдельности.

С одной стороны, выделение в Законе №44-ФЗ отдельной от приемки процедуры экспертизы результатов, предусмотренных контрактом, не случайно. Эксперты независимо от того, привлекаются ли они заказчиком или являются его работниками, обязаны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в определенной сфере, с которой связан предмет контракта. За некоторым исключением проведение экспертизы осуществляется силами заказчика, который обязан назначить экспертами именно специалистов в соответствующей сфере. При

⁴⁰ Полякова Ю.С. Отдельные вопросы практики применения Закона о КС// Госзаказ в образовании.-2015.-№1.-с.17

⁴¹ Ловидова А.Г. Повышение эффективности осуществления госзакупок: проблемы и перспективы // Госзакупки.ру.-2015.-№4.-с.17

⁴² Гапанович А.В. Особенности исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту // Прогосзаказ.РФ.-2015.-№1.-с.5

этом основная задача состоит в том, чтобы приобщить к результатам приемки экспертное заключение как результат профессиональной оценки со стороны специалиста в конкретной области науки, техники и т. п.

Так приемка, по сути, является принятием товаров с проверкой их количества и качества, результатов работ (услуг). Закон №44-ФЗ не предъявляет специальных требований к членам приемочной комиссии, в отличие от экспертов, которые как особые субъекты правоотношений по смыслу Закона №44-ФЗ и законодательства Российской Федерации несут ответственность за объективность, обоснованность и законность выводов, отраженных в экспертном заключении. Поэтому, отождествление экспертизы результатов исполнения контракта, проводимой силами заказчика, с приемкой противоречит смыслу Закона №44-ФЗ в части необходимости проверки результатов исполнения контракта квалифицированными специалистами.

Иная позиция отражена в письме Минэкономразвития России от 30.09.2014 № Д28и-1889, согласно которому для оформления результатов экспертизы своими силами отдельного документа не требуется, достаточно подписания ответственным должностным лицом товаросопроводительных документов, которые и будут являться результатом экспертизы. Представляется, что данный подход, нивелирующий внутреннюю экспертизу как таковую, хотя и существенно облегчает работу заказчиков, все же идет в разрез с положениями Закона №44-ФЗ, в частности о внешней экспертизе, при которой проведение всех необходимых процедур и оформление документов сохраняется.⁴³

С другой стороны, необходимо понимать, что приемка и экспертиза неразрывно связаны. Именно на основании выявления недостатков по результатам проведения экспертизы заказчик вправе направить контрагенту требование об их устранении и после надлежащего исполнения им обязательства повторно провести приемку. Только на основании установления факта надлежащего исполнения обязательства по контракту стороны могут подписать документы о приемке, являющиеся основанием для оплаты.⁴⁴ Если контракт одноэтапный, оплата

⁴³ Баранов Н.В. Пять самых распространенных ошибок участников закупок // Госзакупки.ру.-2015.-№3.-с.55

⁴⁴ Кикавец В.В. философия качества, или как оценить качество в сфере закупок // Госзакупки.ру.-2014.-№12.-с.16

производится единовременно после подписания документов о приемке. Если же контракт заключен на определенный период, обычно оплата производится ежемесячно, в определенных случаях оплата совпадает с приемкой и экспертизой.

Иногда поставка товаров или оказание услуг производятся чаще, чем периоды оплаты (например, еженедельно, два раза в неделю, ежедневно и т. д.) поэтому в такой ситуации приемка и экспертиза осуществляется при поставке или при непосредственном оказании услуг, а оплата - в определенный контрактом срок.

В письме Федерального казначейства от 02.07.2012 № 42-7.4-05/6.3-354 указано, что частичное исполнение обязательств является исполнением этапа контракта. Согласно позиции, отраженной в письме Федерального казначейства от 30.05.2014 № 42-5.7-09/5, этапы оплаты приравниваются к этапам исполнения контракта, несмотря на то, что на практике сроки приемки и оплаты не всегда совпадают.

Так судебная практика показывает, что при ежемесячном оказании услуг оплата не обязательно должна производиться ежемесячно, срок оплаты может быть установлен в виде точной календарной даты (например, до 31.12.2014).⁴⁵

В случае частичного выполнения обязательства заказчику необходимо проверить соответствие товара (работ, услуг) условиям контракта, провести экспертизу и принять товары (работы, услуги) либо сообщить контрагенту о выявленных недостатках и определить время их устранения, а после приемки оплатить часть исполненного обязательства. Оплатой завершается этап исполнения контракта, т. к. на данном моменте обязательства обеих сторон частично исполнены.

Этап исполнения контракта можно считать завершенным, если стороны контракта произвели все предусмотренные законом и контрактом действия в определенной части исполнения обязательства (конкретное количество товара либо объем работ, услуг).

Важно обратить внимание на изменение порядка отчетности заказчиков о заключении и исполнении контрактов.

⁴⁵ Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2014 № А12-22068/2014 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>

Согласно ч.9 ст.94 Закона №44-ФЗ заказчик должен подготовить и разместить в единой информационной системе отчет об исполнении контракта в целом и об исполнении каждого отдельного этапа по контракту.

Однако в законодательстве Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок нерешенным остается вопрос о сроке составления и размещения отчета об исполнении контракта или его отдельного этапа.⁴⁶ В соответствии с письмом Минэкономразвития России от 29.11.2013 №Д28И-2263 при осуществлении закупки услуг длящегося характера, оказываемых в течение года, необходимо проводить ежемесячную экспертизу и составлять ежемесячный отчет, если в контракте этапы не предусматриваются, но приемка и оплата производятся ежемесячно. В данном случае этапом выступает календарный месяц, по истечении которого, по мнению Минэкономразвития России, составляется отчет. Аналогичная позиция отражена и в письме Федерального казначейства от 30.05.2014 №42-5.7-09/5.

Противоположная позиция высказана в письме Минэкономразвития России 30.09.2014 №Д28и-1889 где указано, что отчет о результатах отдельного этапа составляется только в случае, если этапы предусмотрены контрактом; факт ежедневной или иной оплаты не свидетельствует о необходимости размещения отчета. В этом же документе указано, что график оплаты не равнозначен этапности. Таким образом, заказчик вынужден воспринимать контракт с длительным сроком исполнения как одноэтапный, несмотря на то, что в течение срока его действия стороны постепенно исполняют обязательства, осуществляют их приемку и оплату.⁴⁷

Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 №1093 «О порядке подготовки и размещения в единой информационной системе в сфере закупок отчета об исполнении государственного (муниципального) контракта и (или) о результатах отдельного этапа его исполнения» (далее - Постановление № 1093) предусмотрена обязанность заказчика по размещению отчета в единой

⁴⁶ Кикавец В.В. Этапы исполнения контракта: значения, механизмы выделения, отчетность // Госзакупки.ру.-2015.-№4.-с.48

⁴⁷ Борисов А.Н., Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». – М.: Деловой двор, 2014.- С. 364

информационной системе (далее - ЕИС) в течение семи рабочих дней с даты фактического исполнения контрагентом обязательства (либо части обязательства) по контракту и даты оплаты заказчиком. Таким образом, законодатель предусмотрел для формирования отчета наличие двух оснований одновременно. Следовательно, отсчет заказчиком семи рабочих дней фактически идет с даты оплаты исполненного контрагентом и принятого заказчиком обязательства.⁴⁸

2.4 Расторжение государственного контракта

Необходимость расторжения контракта может быть продиктована как обстоятельствами, не связанными с претензиями сторон контракта друг к другу, так и ненадлежащим исполнением обязательств.⁴⁹

При наличии обстоятельств, с которыми законодательство либо договорные условия связывают возможность заказчика отказаться от услуг конкретного участника закупки, заказчик имеет возможность восстановить свои права в судебном либо внесудебном порядке с учетом требований нормативных актов и сложившейся правоприменительной практики.

Основным вопросом при решении заказчиком задачи максимально оперативно прекратить договорные отношения с конкретным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) является возможность отказаться от контракта без обращения в юрисдикционный орган по подсудности.

Пунктом 8 ст.95 Закона 44-ФЗ установлено, что расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством. Расторжение договора по соглашению сторон вполне естественно. Заключение контракта является совместным действием каждой из сторон, поэтому логичным для государственного (муниципального) контракта

⁴⁸ Барабанов О.А. Порядок подготовки и размещения в единой информационной системе отчета об исполнении контракта // Современные научные исследования и инновации.-2015.-№4.-с.17

⁴⁹ Беляева, О.А. Договорная работа на предприятии. Практические рекомендации в вопросах и ответах. - М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2011.-С. 23

является возможность его расторжения двухсторонним соглашением. Не вызывает существенных вопросов расторжение контракта в судебном порядке, поскольку судебная форма защиты является основной юрисдикционной формой защиты гражданских прав.⁵⁰ Однако третий способ расторжения контракта - в результате одностороннего отказа стороны от его исполнения - вызывает не только теоретический, но и практический интерес.

Закон №44-ФЗ допускает односторонний отказ от исполнения контракта как заказчика, так и поставщика (подрядчика, исполнителя).

При этом заказчик имеет право отказаться от исполнения контракта в случае, если его отказ от исполнения контракта в одностороннем порядке предусмотрен контрактом, а поставщик (подрядчик, исполнитель) - в случае, если это право закреплено за заказчиком.

В соответствии с п.9 ст.95 Закона №44-ФЗ заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным ГК РФ для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств.

Такое право существует у заказчика независимо от того, заключается ли соответствующий контракт по результатам проведения конкурентных процедур или у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Заказчик вправе провести экспертизу поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги с привлечением экспертов, экспертных организаций для принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Несмотря на то что проведение экспертизы является всего лишь правом заказчика, а не обязанностью, результаты экспертизы могут помочь заказчику доказать наличие существенных нарушений условий контракта, которые служат причиной для отказа от исполнения контракта.

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

⁵⁰ Антропова Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта // Руководитель бюджетной организации. -2014.-№9.-с.6.

заказчиком только при условии, что по результатам экспертизы товара, (работы, услуги) будут подтверждены нарушения условий контракта, послужившие основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта.⁵¹

Основания для одностороннего отказа стороны от исполнения контракта могут быть разными, но в главной степени зависят от предмета контракта: поставка товара, подряд или оказание услуг.

Согласно ст. 523 ГК РФ односторонний отказ от исполнения договора поставки (полностью или частично) допускается в случае существенного нарушения договора одной из сторон.

Необходимо отметить, что не любое нарушение со стороны поставщика товаров будет являться основанием для одностороннего отказа от исполнения контракта.

ВАС РФ в определении от 15.03.2010 № ВАС-2743/10 по делу № А76-6446/2009-17-344 указал, что нарушение промежуточных сроков поставки отдельных партий при соблюдении конечных сроков не является существенным нарушением договора поставки, если такое нарушение не повлекло ущерба для заказчика. Заказчику следовало предоставить доказательства причинения ему ущерба в результате нарушения сроков поставки товаров. Однако соответствующих доказательств представлено не было, вследствие чего допущенные поставщиком нарушения промежуточных сроков поставки были признаны судами несущественными.

Однако, встречается судебная практика, когда даже однократное нарушение срока поставки товаров является существенным нарушением контракта.

Так в постановлении Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.08.2014 по делу №А17-5614/2013 суд указал, что если по условиям договора весь товар передается единовременно, то длительное неисполнение обязанности по его поставке является существенным нарушением договора, следовательно, односторонний отказ от исполнения договора в этой ситуации является

⁵¹ Кикавец В.В. Философия качества, или как оценить качество в сфере закупок // Госзакупки.ру.-2014.-№12.-с.16

правомерным и не может расцениваться как злоупотребление правом и недобросовестное поведение заказчика.

Поэтому определение существенности того или иного нарушения является категорией оценочной, и одно и то же нарушение в одном случае может быть признано существенным, в другом - нет.⁵²

Также в судебной практике сложились две позиции по вопросу является ли перечень существенных нарушений, установленных ГК РФ исчерпывающим. Так в некоторых судах приняты решения, что стороны не вправе использовать основания для одностороннего отказа от исполнения контракта, непредусмотренные ГК РФ, даже если другая сторона нарушает условия контракта.

Согласно другой судебной практике односторонний отказ от исполнения контракта на поставку товаров возможен по основаниям, которые стороны вправе определить в контракте самостоятельно.

При этом, необходимо помнить, что в ГК РФ перечень оснований для одностороннего отказа стороны от исполнения контракта на выполнение работ и оказание услуг является открытым.

Гражданское законодательство предоставляет право заказчику в любое время до сдачи подрядчику (исполнителю) результата работы (услуги) отказаться от исполнения договора, уплатив подрядчику (исполнителю) часть установленной цены пропорционально части работы (услуги), выполненной (оказанной) до получения извещения об отказе заказчика от исполнения договора. Это основание не зависит от наличия или отсутствия нарушений со стороны подрядчика (исполнителя).⁵³

Нередки случаи, когда заказчики пытаются расторгнуть государственный (муниципальный) контракт на основании промежуточных недостатков выполненных работ (оказанных услуг). При этом заказчики стремятся расторгнуть контракт так, чтобы не производить выплаты по уже выполненным работам (оказанным услугам). При правовой защите участникам важно грамотно выстроить

⁵² Чуряев А.В. Сложные вопросы применения законодательства о КС// Госзаказ в вопросах и ответах-2015.-11.-с.33

⁵³ Чваненко Д.А. К вопросу об ответственности за нарушение условий государственного (муниципального) контракта // Госзакупки.ру.-2015.-№4.-с.12

линию защиты, чтобы в ходе судебного процесса доказать не только достижение значительных результатов исполнения контракта, но и незаконное лишение возможности получения законно ожидаемого вознаграждения.

Так, в постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 04.08.2014 №08АП-5247/2014 по делу №А70-1188/2014 указано, что овеществленный результат выполненных подрядчиком работ - проектная документация - существует, не утрачена возможность продолжения исполнения контракта, поэтому отсутствуют основания считать несоблюдение ответчиком срока выполнения работ по контракту существенным его нарушением, влекущим для заказчика такой ущерб, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении контракта.

Напротив, расторжение контракта влечет ущерб для подрядчика, поскольку исполнитель лишается возможности получения законно ожидаемого вознаграждения (в т. ч. для возмещения своих расходов по исполнению контракта).

Указанный пример наглядно демонстрирует, что грамотная юридическая позиция позволяет (несмотря на некие недостатки при исполнении контракта) препятствовать расторжению контракта недобросовестной стороной.

Довольно часто при расторжении государственного (муниципального) контракта заказчики не соблюдают установленные контрактом и законодательством процедуры по расторжению государственных (муниципальных) контрактов, что в конечном итоге влечет признание действий таких заказчиков неправомерными.

Так решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта в течение одного рабочего дня, следующего за датой принятия решения, должно быть размещено в единой информационной системе и направлено поставщику (подрядчику, исполнителю):

- по почте заказным письмом с уведомлением о вручении по адресу поставщика (подрядчика, исполнителя), указанному в контракте;
- телеграммой;
- посредством факсимильной связи;
- по адресу электронной почты;

- с использованием иных средств связи и доставки, обеспечивающих фиксирование такого уведомления и получение заказчиком подтверждения о его вручении поставщику (подрядчику, исполнителю). Перечень способов донесения односторонней воли до контрагентов достаточно широкий, предполагается, что споры по этому вопросу возникнуть не должны.

Законом №44-ФЗ не установлены требования по содержанию решения об одностороннем отказе от исполнения контракт. Следовательно, такое решение оформляется в свободной форме. В нем целесообразно отразить причину одностороннего отказа от исполнения контракта, дать ссылку на соответствующее основание для расторжения контракта, предусмотренное контрактом и ГК РФ, и на документы, подтверждающие наличие у заказчика оснований для одностороннего отказа от его исполнения.⁵⁴

Примечательным является тот факт, что согласно п.14 ч.1 ст. 95 44-ФЗ одностороннее расторжение контракта происходит не с момента принятия решения об отказе от исполнения контракта и сообщения в предусмотренных законом формах об этом контрагенту, а предоставляется десятидневный срок, в течение которого контрагент может исправить нарушения. В течение указанного срока не вступившее в силу решение об одностороннем отказе от исполнения контракта выступает стимулирующей оперативно-обеспечительной мерой, позволяя нарушителю контракта исправить, если это еще возможно, нарушение контракта, которое и явилось основанием применения меры отказа от его исполнения и, соответственно, расторжения контракта. Однако такое правило не применяется в случае повторного нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) контракта.

Отметим, что расторжение контракта по инициативе заказчика в односторонне порядке может повлечь внесение сведений об исполнителе в реестр недобросовестных поставщиков.

⁵⁴ Храмцова Р.В. Проблемы Закона о КС и пути их решения в интересах добросовестного поставщика // Госзаказ в образовании.- 2014.-№9.-с.13

Так согласно Закону № 44-ФЗ в реестр недобросовестных поставщиков включаются сведения об участниках закупки, уклонившихся от заключения контракт, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми в связи с существенным нарушением ими условий контракта они расторгнуты по решению суда или в одностороннем порядке. Следовательно, в случае если причиной расторжения договора послужило существенное нарушение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракт, сведения о таком поставщике (подрядчике, исполнителе) включаются в реестр недобросовестных поставщиков.⁵⁵

Однако, если государственный (муниципальный) контракт расторгается в одностороннем порядке в связи с тем, что «отпала необходимость» в предмете закупки на основании ст. 717, 782 ГК РФ, сведения о подрядчике (исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков не направляются.

В заключение данной главы необходимо указать, что анализ норм, установленных Законом №44-ФЗ относительно заключения, исполнения и расторжения контракта, свидетельствует о необходимости внесения ряда изменений, способствующих оптимизации указанных процессов.

Во-первых, с целью эффективной проверки надлежащего исполнения поставщиком (под-рядчиком, исполнителем) обязательства по контракту в полном объеме необходимо сохранить в существующем виде требования Закона №44-ФЗ о проведении экспертизы силами заказчика с оформлением и размещением в ЕИС экспертных заключений, выработав при этом единый методологический подход к процедуре проведения такой экспертизы.

Во-вторых, следует закрепить понятие «этап исполнения контракта», обозначив его как период частичного исполнения сторонами обязательства, предусмотренного контрактом, который можно считать завершенным, если поставщик (подрядчик, исполнитель) поставил товары (выполнил работы, оказал услуги) в определенном согласованном сторонами количестве (объеме), а заказчик произвел оплату частично исполненного контрагентом обязательства.

⁵⁵ Столяров Д.А. Расторжение госконтракта: новые реалии // Промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение.- 2014.- №9.-с.40

В-третьих, целесообразно установить требование о подготовке и размещении в ЕИС исключительно окончательного отчета об исполнении контракта - по результатам его полного исполнения (изменения, расторжения), при этом документы, подтверждающие приемку товаров, работ, услуг по отдельному этапу остаются у заказчика. Это позволит не перегружать ЕИС информацией, оставляя при этом право общественных организаций и контролеров при необходимости запросить полный комплект документов по определенной закупке.

В четвертых, следует ввести как минимум административную ответственность эксперта. Иначе в тех немногих случаях, когда привлечение экспертов остается обязательным, система государственных (муниципальных) закупок будет получать лишь дополнительные траты на фиктивные заключения, а не повышение эффективности своей работы.

По вопросу расторжения государственного (муниципального) контракта, хочется поддержать саму идею наделения сторон государственного (муниципального) контракта правом на отказ от его исполнения во внесудебном порядке. При этом также заслуживает одобрения подход, согласно которому перед расторжением контракта второй стороне дается последний шанс исправить нарушения. Думается, что последнее условие необходимо как с точки зрения определенности и предсказуемости взаимоотношения сторон контракта, так и с точки зрения сокращения издержек заказчика на поиск нового контрагента.

При этом необходимо чтобы одностороннее расторжение контракта оставалось крайним средством самостоятельной защиты прав участников контракта, поскольку изначально стороны при заключении контракта были заинтересованы в достижении определенного хозяйственного результата. Необходимо установить защиту от злоупотребления как со стороны недобросовестных заказчиков, так и со стороны поставщиков, которые могут использовать возможность одностороннего отказа от исполнения контракта как аргумент для давления на другую сторону.

Глава 3. Актуальные вопросы административной и судебной практики по заключению и исполнению государственного (муниципального) контракта.

3.1 Административная, судебная практика по вопросу отстранения участника закупки от заключения государственного (муниципального) контракта

Законом №44-ФЗ закреплено право заказчика на отказ от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в любой момент до заключения контракта. Это право ограждает заказчика от заключения контракта с сомнительными подрядчиками и, соответственно, является одним из способов реализации принципа эффективности закупки.⁵⁶

Так, положения Закона №44-ФЗ устанавливают право заказчика на односторонний отказ от заключения контракта после определения победителя закупки в случаях если:

а) участник закупки (победитель) не соответствует единым требованиям к участникам закупки и (или) не соответствует требованиям, устанавливаемым Правительством РФ к отдельным видам закупок, или предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям;

б) в случае включения в реестр недобросовестных поставщиков не только сведений об участнике, но и информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки - юридического лица;

в) участник закупки уклонился или отказался от заключения контракта;

г) не предоставлено обеспечение исполнения контракта или предоставлено обеспечение с нарушением условий, установленных Законом №44-ФЗ.

В данной работе рассмотрим наиболее проблемные вопросы, возникающие в случае отказа победителю торгов в заключении государственного (муниципального) контракта.

⁵⁶ Смоленский И.Н. Споры по контракту // Конкурентное право.-2015.-№11.-с.31.

В течение двух лет со дня вступления в силу Закона №44-ФЗ заказчик вправе устанавливать при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в извещении и документации о закупке требование, об отсутствии сведений об участнике закупки в реестре недобросовестных поставщиков, сформированном в порядке, действовавшем до дня вступления в силу Закона №44-ФЗ.

Необходимо отметить, что законодательно не урегулировано, каким образом подрядчик должен подтвердить свое соответствие вышеуказанному требованию. В научной литературе чаще всего выделяют два способа - указание на отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков в декларации о соответствии участника закупки установленным единым требованиям и приложение к заявке скриншота страницы с официального сайта РФ для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг.⁵⁷

Так, в решении Управления федеральной антимонопольной службы (далее – УФАС) по республике Ингушетия указано на нарушение заказчиком требований ч.5 ст.66 Закона №44-ФЗ, выразившееся в установлении требования о представлении участниками аукциона в составе второй части заявок декларации об отсутствии информации о них в реестре недобросовестных поставщиков. Контролирующий орган в данном решении отметил, что ч.5 ст.66 Закона №44-ФЗ, регулирующей содержание второй части заявок, не предусмотрено представление вышеуказанного документа.⁵⁸

Однако Арбитражный суд (далее – АС) Северо-Кавказского округа по делу № А53-29741/2014 признавая решение антимонопольного органа несоответствующим закону, сделал вывод о том, что установление в аукционной документации требования о представлении участником закупки декларации об отсутствии информации о них в реестре недобросовестных поставщиков не повлекло за собой каких-либо негативных последствий для участников аукциона, поскольку законом закреплено право заказчика устанавливать при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) требование об отсутствии сведений об участнике

⁵⁷ Храшкин А.А. Контрактная система - особенности и отличия // Право и экономика. -2015.-№8. -с.4

⁵⁸ Решение УФАС по республике Ингушетия от 12.02.2015 №115т/04-2015//Административная практика ФАС.-2015.-№4.-с.52

закупки в реестре недобросовестных поставщиков, сформированном в порядке, действовавшем до дня вступления в силу Закона №44-ФЗ.⁵⁹

Закон №44-ФЗ не предусматривает возможности для победителя закупки отказаться от заключения контракта. Такое право предусмотрено только для участника конкурса, заявке на участие в конкурсе которого присвоен второй номер. В случае же не направления подписанного проекта контракта в установленные сроки победитель закупки признается уклонившимся от заключения контракта.

Суды, рассматривая заявления подрядчиков об оспаривании решений антимонопольных органов о включении сведений в реестр недобросовестных подрядчиков (поставщиков, исполнителей), регулярно обращают внимание антимонопольных органов на то, что формальной констатации ненадлежащего исполнения подрядчиком обязанности по представлению подписанного контракта в установленный срок без детального анализа причин неподписания и оценки всех документов и пояснений недостаточно.⁶⁰

Суды указывают, что по смыслу ст. 104 Закона №44-ФЗ включению в реестр подлежат сведения о подрядчике, умышленно уклонившемся от заключения контракта. При этом недобросовестность подрядчика должна быть установлена в ходе проводимой антимонопольным органом проверки.

Так, в постановлении Арбитражного суда Центрального округа по делу № А14-13801/2014 указано, что включение сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков по существу является санкцией за недобросовестное поведение данного лица, выразившееся в уклонении от заключения контракта.⁶¹ Как следует из материалов дела, невозможность заключения контракта по предмету электронного аукциона с заказчиком обусловлено тем, что объемы работ, заложенные в смете, не соответствуют проектным объемам, установленным в проектной документации. Таким образом, суд пришел к выводу, что обществом были предприняты все

⁵⁹ Постановление АС Северо-Кавказского округа от 19.06.2015 № А53-29741/2014//Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>

⁶⁰ Чваненко Д.А. К вопросу об ответственности за нарушение условий государственного (муниципального) контракта //Госзакупки. ру. -2015.-№2. -с.12

⁶¹ Постановление АС Центрального округа от 10.06.2015 № А14-13801/2014//Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс].URL: <https://my.arbitr.ru>

необходимые меры для заключения контракта и урегулирования разногласий в ходе его заключения.

Следовательно, при признании подрядчика уклонившимся необходимо учитывать вину, характер действий, принятие участником всех возможных мер по извещению заказчика о возникновении объективных препятствий для своевременного подписания государственного контракта, готовность заключить контракт.

При рассмотрении данной категории дел суды учитывают такие причины не подписания контракта в срок, как отсутствие доступа к сети Интернет в связи с аварией, техническая неисправность компьютера и иные причины, но только в том случае, если победитель закупки принял все возможные меры для подписания контракта в срок и не имел цели уклониться от его подписания.

Похожих решений множество по аналогичным делам, например, решение АС Ивановской области по делу № А17-2601/2015, решение АС Тамбовской области по делу № А64-1153/2015, решение АС г. Москвы по делу А40-56882/2015. Подобную позицию заняли и некоторые территориальные УФАС России.

Еще одной из причин признания участника закупки уклонившимся от заключения контракта связана с предоставлением заказчиком обеспечения исполнения контракта, не соответствующим нормам законодательства. Но, как показывает практика, не каждый победитель закупки вовремя предпринимает меры по устранению несоответствий гарантии и может расцениваться органами исполнительной или судебной власти как добросовестный участник закупки.⁶²

При рассмотрении споров, связанных с предоставлением ненадлежащего обеспечения исполнения контракта, суды отмечают, что лицо, действуя добросовестно, обязано проверить достоверность представленных им документов заказчику об обеспечении исполнения контракта. Поэтому если поставщиком (подрядчиком, исполнителем) не были приняты все зависящие от него меры по соблюдению требований действующего законодательства в сфере закупок, действия

⁶² Баранов Н.В. Пять самых распространенных ошибок участников закупок //Госзакупки. ру. -2015.-№4. -с.37

операторов торговых площадок по переводу денежных средств заказчику ввиду «уклонения» участников закупок будут признаны правомерными.⁶³

Интересна позиция ФАС России, изложенная в письме от 13.02.2012 №ИА/4178 о том, что в случае выявления заказчиком (уполномоченным органом) ненадлежащего обеспечения исполнения контракта заказчик (уполномоченный орган) вправе предложить лицу, с которым заключается контракт, представить надлежащее обеспечение исполнения контракта в соответствии с Законом №44-ФЗ.⁶⁴ Однако суды отмечают, что предоставление заказчиком возможности устранить замечания по предоставленному обеспечению исполнения контракта является его правом, а не обязанностью.

Так, в решении АС г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области указано, что в случае отказа в принятии банковской гарантии заказчик в срок, установленный ч.5 ст.45 Закона №44-ФЗ, информирует в письменной форме или в форме электронного документа об этом лицо, предоставившее банковскую гарантию, с указанием причин, послуживших основанием для отказа. При этом заказчик вправе направить подрядчику предложение представить надлежащее обеспечение исполнения контракта взамен ненадлежащего. Отказ же заказчика от использования такого права не может нести за собой наступление какой-либо ответственности.⁶⁵

Помимо предоставления обеспечения исполнения контракта в виде банковской гарантии в соответствии с ч.3 ст.96 Закона №44-ФЗ исполнение контракта может обеспечиваться внесением денежных средств на указанный заказчиком счет, на котором в соответствии с законодательством РФ учитываются операции со средствами, поступающими заказчику.

Необходимо учесть, что в случае отказа заказчика заключить контракт по двум вышеописанным основаниям помимо включения в реестр недобросовестных

⁶³ Постановление АС Уральского округа от 21.04.2015 № Ф09-2010/15//Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>

⁶⁴ Письмо ФАС от 13.02. 2012 г. N ИА/4178 «О применении положений Федерального закона от 21.07.2005 N 94-ФЗ в части определения соответствия представляемого обеспечения исполнения контрактов» //Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru>

⁶⁵ Решении АС г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу №А56-75943/2014//Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>

поставщиков подрядчику грозит и применение «карательной» нормы,⁶⁶ а именно денежные средства, внесенные в качестве обеспечения заявок, перечисляются на счет заказчика.

На практике победители пытаются оспорить отказы заказчиков от заключения контракта и вернуть денежные средства, перечисленные оператором электронной площадки, однако большая их часть безуспешна.

Это иллюстрирует, в частности, решение УФАС по Смоленской области, где установлено, что отказ от внесения сведений в реестр недобросовестных поставщиков при уклонении участника от заключения контракта не влияет на возвращение победителю закупки денежных средств по обеспечению заявки на участие, ранее перечисленных оператором на счет заказчика.⁶⁷

И такой случай не единственный. Так, участник был признан уклонившимся от заключения контракта в связи с тем, что предоставил банковскую гарантию, не соответствующую требованиям Закона №44-ФЗ. При этом оператор электронной площадки не перечислил денежные средства, внесенные участником в качестве обеспечения заявки на счет заказчика. Заказчик обратился с жалобой на действия (бездействие) оператора в Управление федеральной антимонопольной службы РФ. Жалоба была удовлетворена - в действиях оператора электронной площадки признано нарушение п.1 ч.13 ст.44 Закона №44-ФЗ.⁶⁸

Такие меры были применимы еще во время действия Закона №94-ФЗ, о чем говорит постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10.02.2014 по делу №А75-1059/2013: Как отметили суды апелляционной и кассационной инстанций, включение в реестр недобросовестных поставщиков сведений об участнике аукциона является следствием уклонения этого участника от заключения контракта, представляет собой юридическую санкцию за недобросовестное поведение поставщика в виде лишения возможности хозяйствующего субъекта участвовать в течение двух лет в государственных (муниципальных) торгах и вместе с тем

⁶⁶ Корнилов П.Н. Особенности исполнения контракта по закону о контрактной системе // Госзаказ в вопросах и ответах.-2015.-№2.-с.64

⁶⁷ Решение УФАС по Смоленской области от 24.11.2014 № 67-56-14//Административная практика ФАС.-2015.-№1.-с.17

⁶⁸ Решение ФАС России от 09.02.2015 по делу № К-114/15//Административная практика ФАС.-2015.-№4.-с.13

является событием, с которого исчисляется срок для снятия блокирования операций по счету и перечисления денежных средств заказчику. Доводы победителя об отсутствии законных оснований для удержания денежных средств в связи с признанием недействительным решения Управления антимонопольной службы о внесении сведений в реестр недобросовестных поставщиков не были приняты во внимание. Указывая на законность перечисления оператором электронной площадки денежных средств, суд апелляционной инстанции отметил, что последующая отмена решения УФАС о включении общества в реестр недобросовестных поставщиков, не связанная с установлением обстоятельств, исключающих вину общества в незаключении контракта, не является основанием для возврата денежных средств обществу в качестве неосновательного обогащения.

В заключении отметим, что ч.9 ст.31 Закона №44-ФЗ установлена возможность заказчика отстранить участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказаться от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя). Однако необходимо помнить, что введение ответственности за правонарушение и установление конкретной санкции, должно отвечать требованиям справедливости, быть соразмерным конституционно закрепляемым и охраняемым законным интересам, а также характеру совершенного деяния.⁶⁹

3.2 Актуальные вопросы судебной практики по исполнению государственного (муниципального) контракта

Развитие и становление контрактной системы в сфере закупок в Российской Федерации неизменно находят отражение в соответствующих судебных актах. Содержание судебных актов по спорам в сфере закупок значительно изменилось в связи со вступлением в действие Закона №44-ФЗ, который конкретизировал отдельные моменты правоприменения. Вместе с тем по-прежнему остается массив неоднозначных норм, способных привести к правовым коллизиям в процессе

⁶⁹ Катамадзе А.Т. Вчера и сегодня: основные вехи и достижения в сфере госзакупок // Госзакупки.ру.-2014.-№7.-с.7

взаимодействия всех субъектов контрактной системы, особенно контролирующих органов.

Несмотря на то что Россия не является страной прецедентного права, а представители антимонопольной службы хотя и «уважают» судебные акты, но вправе их не принимать во внимание в процессе рассмотрения бесчисленного количества жалоб и проведения внеплановых проверок в ходе административных процедур, судебные акты различных инстанций имеют важное значение для правоприменительной практики в сфере закупок.⁷⁰

Большая часть судебных решений в сфере закупок связана с исполнением государственных и муниципальных контрактов (заключение дополнительных соглашений, соглашений о расторжении контрактов, оспаривание фактически выполненных объемов работ, качества работ и т.п.)

Данная группа споров достаточно обширна в применении нормативных актов, осуществляющих ее регулирование. Однако в первую очередь речь идет о положениях гражданского законодательства. Значительное влияние в части формирования практики применения законодательства о закупках отводится решениям Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ).

Несмотря на то, что с 06.08.2014 года ВАС РФ упразднен, за период своей работы он оказал влияние не только на формирование единообразного толкования и применения арбитражными судами норм права, но и на законотворческую деятельность.⁷¹ Немало правовых позиций ВАС РФ было высказано и по применению законодательства о закупках товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Большинство из них по понятным причинам связаны с толкованием Закона №94-ФЗ, но под завершение своей деятельности несколько позиций высказано судом уже с учетом содержания Закона №44-ФЗ.

Выделим наиболее значимые позиции, которые нашли свое применение в период действия Закона №44-ФЗ.

⁷⁰ Чуряев А.В. Сложные вопросы применения законодательства о КС // Госзаказ в вопросах и ответах-2015.-11.-с.33

⁷¹ Туранцева, Ю. Истина в суде: неустойки при исполнении государственных (муниципальных) контрактах //Новая бухгалтерия. - 2014.-№5. - с.7

Президиум ВАС РФ сформулировал важную позицию о том, что в условиях отсутствия государственного контракта на выполнение работ, заключенного с соблюдением требований, предусмотренных законом, фактическое выполнение этих работ не может повлечь возникновения на стороне заказчика неосновательного обогащения.⁷²

Судом рассматривалась ситуация, когда подрядчик обратился в арбитражный суд с заявлением о взыскании с заказчика неосновательного обогащения, возникшего вследствие неоплаты выполненных работ. Президиум ВАС РФ признал отсутствие оснований для удовлетворения подобного иска, поскольку финансирование работ для государственных учреждений осуществляется из федерального бюджета, в связи с чем заключение государственного контракта является обязательным условием для сторон. Кроме этого, суд отметил, что взыскание неосновательного обогащения за фактически выполненные при отсутствии государственного (муниципального) контракта работы открывало бы возможность для недобросовестных исполнителей работ и государственных (муниципальных) заказчиков приобретать незаконные имущественные выгоды в обход закона.

Суд посчитал, что выполнение работ без государственного (муниципального) контракта, подлежащего заключению в случаях и в порядке, предусмотренных законом, свидетельствует о том, что лицо, выполнявшее работы, не могло не знать, что работы выполняются им при очевидном отсутствии обязательства.

При этом ч.15 ст.34 Закона №44-ФЗ указано, что в случаях, установленных законом контракт может быть заключен в любой форме, предусмотренной ГК РФ для совершения сделок.

Например, Минэкономразвития России отмечает, что в соответствии с нормами ст.432 и 434 ГК РФ договор заключается в любой форме, предусмотренной для совершения сделок (если законом для договоров данного вида не установлена определенная форма), посредством направления оферты (предложения заключить

⁷² Постановления Президиум ВАС РФ от 28.05.2013 № 18045/12, от 04.06.2013 № 37/13 // Вестник ВАС РФ.-2013.-№11

договор) одной из сторон и ее акцепта (принятия предложения) другой стороной.⁷³ В связи с этим ведомство посчитало, что, например, оплаченный счет можно рассматривать как одну из таких форм гражданско-правового договора. Следовательно, закупку, осуществляемую в такой форме, следует отражать в плане-графике. Но применение этой позиции не исключает того, что между сторонами в этом случае контракт является заключенным, он лишь имеет упрощенную форму.

В постановлении от 13.04.2014 №19371/13 содержится одна из наиболее важных позиций Президиума ВАС РФ, направленная на обеспечение законных интересов заказчиков.

В соответствии с п.2 ст.34 Закона №44-ФЗ при заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта. В качестве исключения из этого правила Правительством РФ могут предусматриваться случаи указания ориентировочных значений цены контракта либо формулы цены и максимального значения цены контракта, установленных заказчиком в документации о закупке.

Однако практическая деятельность заказчиков наглядно иллюстрирует наличие множества случаев, когда при заключении контракта объективно невозможно установить твердую цену на весь срок контракта. При этом подобные случаи не подпадают под исключения, предусмотренные Правительством РФ. В такой ситуации заказчик оказывается заложником правовых норм - ему нельзя в контракте указывать ориентировочную цену контракта и нельзя изменить условия об объеме поставки товара, выполнения работ, оказания услуг в размере, превышающем 10% от соответствующего объема, предусмотренного контрактом.

На защиту интересов заказчиков в сложившейся ситуации встал Президиум ВАС РФ. К нему на рассмотрение поступил спор о том, вправе ли заказчик оплачивать часть предусмотренных контрактом услуг, потребность в которых заказчиком утрачена. Из материалов дела следует, что заказчик заключил контракт с обществом на оказание услуг по организации поездки учащихся

⁷³ Письмо Минэкономразвития России от 28.03.2014 № Д28и-385 «О разъяснении положений Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ» //Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru>

общеобразовательных учреждений. Фактически в рамках контракта произошло изменение объема оказанных услуг в сторону их уменьшения.

Однако общество, полагая, что цена контракта является твердой и не подлежит изменению, а заказчик уплатил только за фактически оказанные услуги, обратилось в арбитражный суд с иском о взыскании с заказчика оставшейся суммы.

Арбитражный суд надзорной инстанции принял во внимание, что плата по договору оказания услуг осуществляется за фактически оказанные услуги, а также то, что обществом был оказан объем услуг меньший, чем предусмотрено контрактом, и общество не доказало оказания услуг на заявленную им сумму. В связи с этим суд отказал в удовлетворении требования о взыскании платы за не оказанные им услуги по контракту, квалифицировав его как необоснованное, незаконное, недобросовестное. Помимо этого, Президиум ВАС РФ опроверг довод о том, что цена контракта является твердой и подлежит оплате в изначально согласованном размере независимо от объема оказанных услуг, поскольку цена контракта определяется применительно к согласованному в нем объему услуг. В связи с этим уменьшение объема оказываемых по государственному контракту услуг влечет соразмерное уменьшение цены контракта.⁷⁴

В то же время при применении рассмотренной позиции следует помнить, что поставщик (подрядчик, исполнитель) в случае, когда заказчик отказывается принимать фактическое исполнение по контракту, не лишается права предъявить к заказчику требование о взыскании возникших у него убытков

В отличие от предыдущей позиции, где Президиум ВАС РФ защитил интересы заказчиков, в постановлении Президиума ВАС РФ от 17.12.2013 №12945/13 арбитражный суд надзорной инстанции поддержал поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Поводом для спора послужила просрочка подрядчиком исполнения контракта на изготовление бланков. Учитывая это обстоятельство, заказчик обратился в арбитражный суд с заявлением о взыскании с подрядчика неустойки.

⁷⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 13.04.2014 №19371/13 // Вестник ВАС РФ.-2014.-№9

Основываясь на положениях п.3 ст.405 ГК РФ, Президиум ВАС РФ подчеркнул, что должник не может быть привлечен к ответственности кредитором за просрочку исполнения, обусловленную просрочкой самого кредитора. При этом если будет установлено, что подрядчик все-таки допустил просрочку исполнения после окончания периода просрочки кредитора, то с учетом вины последнего подлежит рассмотрению вопрос о соразмерном снижении ответственности подрядчика.⁷⁵

Следует отметить, что судебно-арбитражная практика об отказе в привлечении к ответственности поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение контракта при наличии вины заказчика достаточно устойчива. Аналогичные выводы были сформулированы судами в постановлениях Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 28.04.2014 по делу №А57-10410/2014, Федерального арбитражного суда Центрального округа от 22.11.2015 по делу № А35-1769/2015.

В постановлении Президиума ВАС РФ от 15.07.2014 №5467/14 сформулирована еще одна правовая позиция, направленная на обеспечение интересов поставщиков (подрядчиков, исполнителей). По мнению Президиума ВАС РФ начисление неустойки на общую сумму контракта без учета надлежащего выполнения части работ противоречит принципу юридического равенства, поскольку создает преимущественные условия кредитору. Между тем превращение института неустойки в способ обогащения кредитора недопустимо и противоречит ее компенсационной функции.⁷⁶

Интересен тот факт, что изменение срока исполнения обязательства по контракту не препятствует начислению заказчиком неустойки, исходя из первоначально согласованных в контракте условий, что подтверждается судебной практикой.⁷⁷

⁷⁵ Постановление Президиума ВАС РФ от 17.12.2013 №12945/13// Вестник ВАС РФ.-2014.-№3

⁷⁶ Постановление Президиума ВАС РФ от 15.07.2014 №5467/14// Вестник ВАС РФ.-2014.-№11

⁷⁷ Постановление АС Дальневосточного округа от 12.09.2014 №Ф03-4048/2014//Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>

Еще одна интересная правовая позиция содержится в определении Верховного суда РФ. При рассмотрении кассационной жалобы о признании незаконным одностороннего отказа заказчика от государственного контракта и обязанности принять необоснованно возвращенный поставщику товар суд установил, что контракт заключен на условиях, в том числе конкурсной документации, которая предусматривала требования к поставляемому товару в части сроков его изготовления. Поскольку поставленный товар не соответствовал определенным при заключении контракта техническим требованиям, заказчик имел право в одностороннем порядке отказаться от его исполнения. Кроме того, требование к сроку изготовления товара являлось требованием документации о закупке и не могло быть изменено заказчиком на стадии заполнения проекта контракта и его заключения или поставщиком на стадии его исполнения в силу императивных запретов действующего законодательства.⁷⁸

Также хочется отметить позицию суда апелляционной инстанции по вопросу удержания обеспечения исполнения контракта в полном объеме при одностороннем расторжении контракта в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением контрагентом условий контракта. В постановлении суда указано, что Законом №44-ФЗ не предусмотрено, что неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств по контракту является безусловным основанием для полного удержания заказчиком денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта. Таким образом, разрешение вопроса о возможности удержания предоставленного поставщиком обеспечения и размере такого удержания может осуществляться лишь исходя из объема имеющихся у заказчика имущественных требований к поставщику.⁷⁹

В заключение данной главы хотелось бы отметить, что для возникновения правовых последствий в виде признания заявителя уклонившимся от заключения контракта, стороны (заказчик, орган исполнительной власти) не вправе ограничиваться констатацией фактических обстоятельств, а в рамках выполнения

⁷⁸ Определение Верховного суда РФ от 25.09.2015 №309-ЭС15-12018 //Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru>

⁷⁹ Постановление семнадцатого апелляционного АС от 23.09.2015 по делу А50-1678/2015 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. URL: <https://my.arbitr.ru>

возложенной на них функции обязаны выяснить все обстоятельства, определить вину, характер действий и только после этого решать вопрос о наличии или отсутствии действий, связанных с уклонением от заключения контракта.

Также необходимо указать, что что 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. Прежде всего этому способствует противоречивая позиция судов в вопросах толкования норм права. Поэтому позиция ВАС играет определяющую роль. Однако 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.

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 ведение 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.

Так на сегодняшний день исполнение контракта включает в себя не только выполнение контрагентом обязательства по поставке товаров (выполнению работ, оказанию услуг), но и приемку, экспертизу полученных по контракту результатов. Законом №44-ФЗ введена обязанность заказчика по составлению отчетности по результатам исполнения контракта и отдельного этапа исполнения контракта. При этом Закон №44-ФЗ не содержит понятие «этап исполнения контракта», сроки размещения в ЕИС отчета об исполнении этапа контракта, порядок и принципы проведения экспертизы результатов, полученных по контракту, отсутствует ответственность экспертов за результаты проведенной экспертизы.

По нашему мнению для повышения объективности в оценке результатов исполнения контракта необходимо: во-первых, закрепить понятие «этап исполнения контракта»; во-вторых, целесообразно установить требование о подготовке и размещении в ЕИС исключительно окончательного отчета об исполнении контракта - по результатам его полного исполнения (изменения, расторжения); в-третьих, ввести административную ответственность эксперта с целью исключения дополнительных трат на фиктивные заключения, и повышения эффективности работы заказчиков.

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.

В настоящее время существуют риски, связанные с неисполнением контрагентами (поставщиками, исполнителями, подрядчиками) обязательств по контрактам, в особенности в случае наличия в них условий об авансировании. В отдельных случаях размеры авансов достигают 80-100% от цены контракта. При этом выданные авансы не закрываются выполненными работами (поставками продукции).

Между тем государство не может и не должно выступать инвестором в закупочных правоотношениях, предоставляющим беспроцентные кредиты поставщикам в виде авансовых платежей. Требуется пересмотр подходов к авансированию контрактов и сохранению его только в случаях, когда аванс

действительно снижает издержки заказчика и поставщика по исполнению контракта.

При сохранении практики авансирования потребуется введение инструмента, позволяющего установить контроль за предоставляемыми поставщикам денежными ресурсами. Таким инструментом является апробированное в 2015 году, получившее положительные отзывы участников закупочного процесса, казначейское сопровождение контрактов. При казначейском сопровождении исполнители по контрактам осуществляют операции со средствами в рамках исполнения контрактов, предоставленными в качестве аванса, на счетах неучастников бюджетного процесса, открываемых в органах Федерального казначейства (финансовых органах).

Совершенствование казначейского обслуживания должно быть проведено и в части решения проблемы неисполнения или несвоевременного исполнения государственным (муниципальным) заказчиком обязательств по оплате государственного (муниципального) контракта, поскольку отсутствие оплаты за уже выполненные работы (услуги) ухудшает положение поставщиков (исполнителей, подрядчика) не позволяет рассматривать контракт в качестве безрискового актива инвесторам.

Также предлагаем расширить практику банковского сопровождения контрактов, что позволит кредитным организациям занимать более активную позицию в вопросе признания государственного (муниципального) контракта привлекательным инвестиционным проектом.

Необходимо прекратить практику принятия получателем бюджетных средств обязательств сверх доведенных лимитов бюджетных обязательств на соответствующий финансовый год (за исключением случаев, установленных бюджетным законодательством). В этой связи предлагаем ввести блокирование доведенных лимитов бюджетных обязательств в соответствии с планами-графиками с учетом принятых к учету бюджетных обязательств по заключенным государственным (муниципальным) контрактам. Предварительная блокировка лимитов не позволит принять решение об их перераспределении без изменения

планов-графиков, сформирует сведения о «свободных лимитах» и соответственно объеме прав на принятие договорных обязательств.

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».⁸⁰ 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.

⁸⁰ Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права .- М.: Статут, 2005. –с.375.

Библиографический список

I. Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 // Российская газета. -1993.- №237.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30.11.1994 №51-ФЗ // Российская газета. -1994.-№238-239.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 2) от 26.01.1996 №14-ФЗ// Российская газета.-1996.- №23,24,25.
4. Кодекс об административных правонарушениях РФ от 30.12.2001 №195-ФЗ // Собрание законодательства РФ.-2002.-№1.-Ст.1.
5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №195-ФЗ// Российская газета.-1998.-№153-154.
6. Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»// Российская газета.-2005.-№163 (утратил силу).
7. Федеральный закон от 26.07.2006 №135-ФЗ «О защите конкуренции»// Российская газета.-2006.-№162.
8. Федеральный закон от 06.04.2011 №63-ФЗ «Об электронной подписи»// Российская газета.-2011.-№75.
9. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета.-2013.-№80.
10. Постановление Правительства РФ от 25.11.2013 №1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)» //Российская газета.-2013.-№273.
11. Постановление Правительства РФ от 26.11.2013 №1071 «Об утверждении правил принятия решений о заключении государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения федеральных нужд на

срок превышающий действие утвержденных лимитов бюджетных обязательств» // Собрание законодательства РФ.-2013.-№48.-Ст.6274.

12. Постановление Правительства РФ от 23.11.2013 №1074 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» //Собрание законодательства РФ.-2013.-№49.-Ст.6227.

13. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 №1090 «Об утверждении методики сокращения количества товаров, объемов работ или услуг при уменьшении цены контракта» //Собрание законодательства РФ.-2013.-№49.-Ст.6433.

14. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 №1087 «Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла» //Собрание законодательства РФ.-2013.-№49.-Ст.6430.

15. Постановление Правительства РФ от 26.12.2013 №1275 «О примерных условиях государственных контрактов по государственному оборонному заказу» //Собрание законодательства РФ.-2014.-№2.-Ст.102.

16. Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 №19 «Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта» //Собрание законодательства РФ.-2014.-№43.-Ст.228.

17. Приказ Минэкономразвития РФ от 31.03.2015 №189 «Об утверждении порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)»// Бюллетень нормативных актов исполнительных органов государственной власти РФ.-2015.-№38.

II. Судебная и административная практика

18. Постановлением Президиума ВАС от 28.12.2010 №11017/10 //Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс]. –Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL:<http://www.consultant.ru> (дата обращения 15.12.2015)
19. Постановление Президиума ВАС РФ от 28.05.2013 № 18045/12 // Вестник ВАС РФ.-2013.-№10
20. Постановление Президиума ВАС РФ от 04.06.2013 № 37/13// Вестник ВАС РФ.-2013.-№11
21. Постановление Президиума ВАС РФ от 17.12.2013 №12945/13// Вестник ВАС РФ.-2014.-№3
22. Постановление Президиума ВАС РФ от 13.05.2014 №19371/13// Вестник ВАС РФ.-2014.-№9
23. Постановление Президиума ВАС РФ от 15.07.2014 №5467/14// Вестник ВАС РФ.-2014.-№11
24. Определение Верховного суда РФ от 25.09.2015 №309-ЭС15-12018 //Сайт справочно-правовой системы Консультант Плюс [Электронный ресурс].– Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL:<http://www.consultant.ru> (дата обращения 15.12.2015)
25. Постановление ФАС Волго-вятского округа от 18.08.2014 по делу №А82-3316/2013 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. – Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)
26. Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 10.02.2014 по делу №А75-1059/2013 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. – Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)
27. Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 12.09.2014 по делу А73-13828/2013 // Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. – Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)
28. Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 21.04.2015 по делу №А71-1073914 // Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. –

Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)

29. Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19.06.2015 по делу № А53-29741/2014 // Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. – Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)

30. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 10.06.2015 по делу №А14-13801/2014 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. – Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)

31. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.12.2015 по делу №А40-56882/2015//Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс].– Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 12.12.2015)

32. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.06.2014 по делу №А50-2881/2014//Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. – Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)

33. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.07.2014 по делу №А36-6725/2013//Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс].– Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)

34. Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2014 по делу № А12-22068/2014 // Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. – Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 12.12.2015)

35. Постановление семнадцатого арбитражного апелляционного Арбитражного суда от 23.09.2015 по делу №А50-1678/2015 // Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс]. – Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)

36. Решение Арбитражного суда г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 22.04.2015 по делу №А56-75943/2014 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс].– Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)
37. Решение Арбитражного суда Ивановской области от 03.07.2015 по делу №А17-2601/2015 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс].– Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)
38. Решение Арбитражного суда Тамбовской области от 03.07.2015 по делу №А64-1153/2015 // Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс].– Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)
39. Решение Арбитражного суда Мурманской области от 18.03.2015 по делу №А42-8181/2014 //Сайт электронной системы Мой Арбитр [Электронный ресурс].– Электр. дан. - Заглавие с экрана. URL: <https://my.arbitr.ru> (дата обращения 15.12.2015)
40. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 20.02.2015 по делу №А40-188561/2014 //Административная практика ФАС.-2015.-№3.-с.48-56.
41. Решение Арбитражного суда Новгородской области от 18.07.2014 по делу №А40-143807/2014 //Административная практика ФАС.-2015.-№1.-с.59-66.
42. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 24.02.2015 по делу №А40-199904/2014 //Административная практика ФАС.-2015.-№2.-с.58-67.
43. Решение Татарстанского УФАС от 09.07.2014 по делу № 04-04/9521 //Административная практика ФАС.-2014.-№9.-с.19-25.
44. Решение УФАС по Смоленской области от 24.11.2014 по делу №67-56-14 //Административная практика ФАС.-2015.-№1.-с.17-22.
45. Решение УФАС по Новосибирской области от 05.05.2014 по делу № 08-01-146 //Административная практика ФАС.-2014.-№6.-с.12-16.
46. Решение УФАС по республике Ингушетия от 12.02.2015 по делу №115т/04-2015 //Административная практика ФАС.-2015.-№4.-с.52-55.

47. Решение ФАС России от 09.02.2015 по делу № К-114/15 //Административная практика ФАС.-2015.-№4.-с.13-16.
48. Решение УФАС по Брянской области от 03.07.2015 по делу № УП-117/15 //Административная практика ФАС.-2015.-№8.-с.4.
49. Решение ФАС России от 12.09.2015 по делу № К-6543/15 //Административная практика ФАС.-2015.-№10.-с.45.
50. Решение УФАС по Республике Коми от 22.10.2015 по делу № МР-11-457/2015 //Административная практика ФАС.-2015.-№11.-с.67-68.
51. Решение УФАС по Республике Карелия от 08.11.2015 по делу № 112-11373 //Административная практика ФАС.-2015.-№12.-с.45-46.
52. Решение ФАС России от 09.11.2015 по делу № К-2654-2/15 //Административная практика ФАС.-2015.-№12.-с.37-38.

III. Литература

53. Алтынцев, А.В. Государственные и муниципальные закупки работ и услуг с интеллектуальной составляющей: современное правовое регулирование и практика / А.В. Алтынцев, А.А. Рябов, В.А. Яговкина. - М.: ЭкОонис, 2014.-186 с.
54. Андреева, Л.В. Закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева. - М.: Вольтерс Клувер, 2013.-204 с.
55. Антропова, Т.Ю. «Подводные камни» госконтракта / Т.Ю. Антропова // Руководитель бюджетной организации.-2014.-№9.-с.6.
56. Барабанов, О.А. Порядок подготовки и размещения в единой информационной системе отчета об исполнении контракта /О.А. Барабанов // Современные научные исследования и инновации.-2015.-№4.-с.17-19.
57. Баранов, Н.В. Пять самых распространенных ошибок участников закупок / Н.В. Баранов // Госзакупки.ру.-2015.-№3.-с.55-57.
58. Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В.Е. Белов. – М.: Инфарма-М, 2013,-243 с.

59. Белов, В.Е. К вопросу о концепции закона о размещении заказов / В.Е. Белов // Законодательство.-2012.-№9.-С.34-39.
60. Белов, В.Е. К вопросу о признании размещение заказа и государственных (муниципальных) контрактов недействительными / В.Е. Белов //Госзаказ в вопросах и ответах. -2013.-№7.-С.23-24.
61. Беляева, О.А. Договорная работа на предприятии. Практические рекомендации в вопросах и ответах / О.А. Беляева - М.: КОНТРАКТ; ИНФРА-М, 2011.-120 с.
62. Бостанов, М.А. Размещение государственных заказов как один из способов повышения эффективности расходования бюджетных средств / М.А. Бостанов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.-2013.-№24.-с.21-26.
63. Борисов, А.Н., Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» /А.Н. Борисов, Т.Н. Трефилова. – М.: Деловой двор, 2014.-412 с.
64. Васильев, М. О контрактной системе в сфере закупок для обеспечения госнужд / М. Васильев // Налоговый вестник.-2014.-№6.-с.19.
65. Гапанович, А.В. Особенности исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту /А.В. Гапанович // Прогосзаказ.РФ.-2015.-№1.-с.5
66. Горбунцов, М.А. Современная система государственных закупок. Размещение заказов и санкционирование расходов / М.А. Горбунцов // Бюджетный учет. -2013. - №11.- с.12.
67. Гражданское право: учебник / Под ред. А.Г. Калпина, А.И. Масляева.- М.: Юристъ. 2000. - 468 с.
68. Гражданское право: Учебник: В 3-х т. /Отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М.: ТК Велби; Проспект. 2003. -673 с.
69. Гринев, В.П. Особенности заключения энергосервисных контрактов (договоров) в сфере закупок / В.П. Гринев // Бюджетные организации: экономика и учет.-2014.-№4.-с.5.

70. Гусев, А. Контроль в сфере размещения заказов / А.Гусев // Ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности государственных (муниципальных) учреждений. – 2013. -№8.-с.3-7.
71. Зернова, И. Размещение заказов на выполнение работ по строительству, реконструкции и (или) реставрации / И.Зернова // Учреждения культуры и искусства: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2013.-№3.-с.2.
72. Катамадзе, А.Т. Вчера и сегодня: основные вехи и достижения в сфере госзакупок / А.Т. Катамадзе // Госзакупки.ру.-2014.-№7.-с.7-8.
73. Кикавец, В.В. Этапы исполнения контракта: значения, механизмы выделения, отчетность / В.В. Кикавец, Е.И. Борзова // Госзакупки.ру.-2015.-№4.-с.47-50.
74. Кикавец, В.В. Философия качества, или как оценить качество в сфере закупок / В.В. Кикавец // Госзакупки.ру.-2014.-№12.-с.16-17.
75. Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения / К.В. Кичик – СПб.: Юстицинформ, 2014 -106 с.
76. Ковалькова, А.Н. Государственные (муниципальные) контракты: основные аспекты / А.Н. Ковалькова //Правосудие в Поволжье.-2014.-№3.-с.34.
77. Когогина, И.И. О контрактах, заключенных по итогам закупок с нарушением правил их проведения / И.И. Когогина // Госзакупки.ру.-2015.-№11.-с.23-26.
78. Корнилов, П.Н. Особенности исполнения контракта по закону о контрактной системе / П.Н. Корнилов // Госзаказ в вопросах и ответах.-2015.-№2.-с.64-67.
79. Куличев, Р.Б. Контрактная система - новации законодательства / Р.Б. Куличев // Право и экономика.-2014.-№6.-с.6-9.
80. Курц, Н. Согласование условий госконтрактов / Н. Курц // Госзакупки.ру.-2014.-№8.-с.8.
81. Курц, Н. Госконтракт без сметы - Госконтракт! / Н. Курц // Госзаказ в вопросах и ответах.-2014.-№4.-с.2-3.
82. Лазарева, Я.Г. Госконтракт для «упрощенца» / Я.Г. Лазарева // Расчет.-2014.-№11.-с.23.

83. Лермонтов, Е.М. Спорные вопросы размещения заказа путем проведения открытого аукциона в электронной форме / Е.М. Лермонтов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.-2013.-№4.-с.11.
84. Лермонтов, Е.М. О неприменении процедур размещения заказов в отношении аренды недвижимого имущества / Е.М. Лермонтов // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях.-2013.-№19.-с.4.
85. Ловидова, А.Г. Повышение эффективности осуществления госзакупок: проблемы и перспективы / А.Г. Ловидова // Госзакупки.ру.-2015.-№4.-с.16-18.
86. Манохова, С.В. Поставка товаров по государственному контракту: ответственность поставщика / С.В. Манохова // Торговля: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2014.-№5.-с.17.
87. Мироненко, П.А. Рассмотрение споров в сфере закупок в третейских судах / П.А. Мироненко // Арбитражный и гражданский процесс.-2014.-№6.-с.17-18.
88. Обухова, Т.В. Исполнение, изменение, расторжение государственного контракта / Т.В. Обухова // Бюджетные организации: бухгалтерский учет, налогообложение.-2013.-№6.- с.12-23.
89. Осипов, В.П. Без суда и следствия. Об одностороннем расторжении государственных контрактов / В.П. Осипов // Арбитражный и гражданский процесс.-2014.-№4.-с.12.
90. Перцев, Л.В. Контрактной системе быть / Л.В. Перцев // Бюджет.-2014.-№5.-с.14.
91. Полякова, Ю.С. Отдельные вопросы практики применения Закона о КС / Ю.С. Полякова // Госзаказ в образовании.-2015.-№1.-с.17-19.
92. Семенов, Р.В. Трехсторонний государственный или муниципальный контракт / Р.В. Семенов // Законодательство.-2014.-№7.-с.34.
93. Скнарина, Н.М. Экспертиза как ключевой элемент повышения качества товаров, работ, услуг / Н.М. Скнарина // Госзаказ в образовании.-2014.-№11.-с.3.
94. Смирнов, В.И. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, – Казань: Наука, 2007, -167 с.

95. Смоленский, И.Н. Споры по контракту / И.Н. Смоленский // Конкурентное право.-2015.-№11.-с.31.
96. Столяров, Д.А. Расторжение госконтракта: новые реалии / Д.А. Столяров // Промышленность: бухгалтерский учет и налогообложение.- 2014.-№9.-с.40.
97. Толстобоков, О.Н. Банковская гарантия по новому: первая практика контроля / О.Н. Толстобокова // Вопросы экономики.-2014.-№3.-с.34.
98. Трофимовская, А.В. Антикризисные меры в сфере государственных закупок / А.В. Трофимовская, М.В. Фатин // Госзакупки.ру.-2015.-№7.-с.22-23.
99. Туранцева, Ю. Истина в суде: неустойки при исполнении государственных (муниципальных) контрактах / Ю. Туранцева //Новая бухгалтерия.-2014.-№5.-с.7-13.
100. Федоров, А.А. Государственный (муниципальный) контракт и гражданско-правовой договор в контексте законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд /А.А. Федоров // Законодательство.-2013.-№12.-с.17.
101. Храмкин, А.А. Контрактная система - особенности и отличия / А.А. Храмкин // Право и экономика.-2015.-№8. -с.4-6.
102. Храмцова, Р.В. Проблемы Закона о КС и пути их решения в интересах добросовестного поставщика / Р.В. Храмцова // Госзаказ в образовании.-2014.-№9.-с.13.
103. Чваненко, Д.А. К вопросу об ответственности за нарушение условий государственного (муниципального) контракта / Д.А. Чваненко // Госзакупки.ру.-2015.-№4.-с.12.
104. Чуряев, А.В. Сложные вопросы применения законодательства о КС/ А.В. Чуряев// Госзаказ в вопросах и ответах-2015.-11.-с.33-35.
105. Шаталина, Л.С. Административная ответственность за нарушения в сфере закупок /Л.С. Шатулина // Административное право.-2015.-№5.-с.23.
106. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич.- М.: Статут, 2005. –с.375.
107. Шибанов, Н.А. Банковская гарантия как способ обеспечения исполнения контракта /Н.А. Шибанов // Госзаказ в образовании.-2015.-№2.-с.34-35.

108. Яргунова, А.И. Сравнительная характеристика процедур связанных с контрактом по Закону о КС и Закону №94-ФЗ /А.И. Яргунова // Госзакупки.ру.- 2014.-№12.-с.13-15.