DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-6-35-42

Государственное регулирование оплаты работ, выполненных для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта

ИНГА ЮРЬЕВНА СИНДЕЕВА, **кандидат юридических наук, доцент кафедры правового регулирования экономики и финансов Института государственной службы и управления**
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (119571, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: iy.sindeeva@migsu.ru
адвокат
Адвокатская палата города Москвы (119002, Российская Федерация, Москва, переулок Сивцев Вражек, 43). E-mail: info@advokatymoscow.ru

Аннотация: В статье анализируются проблемы, возникающие при предъявлении поставщиком (подрядчиком, исполнителем) требования оплаты поставленных государственному и муниципальному заказчику в соответствии с устной договоренностью с ним или в иных обстоятельствах товаров, исполненных работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта. Автор рассматривает правовую сущность отношений сторон, участников контрактной системы, особенности правового положения заказчика, некоторые особенности формирования цены контракта и расчета неустойки. В работе дается правовая оценка многочисленным фактам выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд без заключения контракта, анализируется обширная судебная практика по делам из данных отношений. Разбираются конкретные ситуации, при которых выполнялись такие работы и оказывались услуги (их характер, обстоятельства производства, причины отказа фактическим заказчиком в оплате работ, услуг, выполненных по его заданию в отсутствие государственного или муниципального контракта). Определяется соотношение положений гражданского законодательства о свободе договора с положениями норм о контрактной системе, исследуются отдельные положения законодательства о контрактной системе и конкуренции.

Ключевые слова: государственный и муниципальный контракт, закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, строительство, бюджет, неосновательное обогащение, публичный интерес, арбитражный суд

Статья поступила в редакцию 3 декабря 2019 года.

Синдеева И.Ю. Государственное регулирование оплаты работ, выполненных для обеспечения государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта. *Государственная служба.* 2019. № 6. С. 35–42.

STATE REGULATION OF PAYMENT FOR WORK PERFORMED TO ENSURE STATE AND MUNICIPAL NEEDS IN THE ABSENCE OF A CONTRACT

INGA Y. SINDEEVA, **Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Chair of Legal Support of Legal Regulation of Economy and Finance of the Institute of Public Administration and Civil Service**
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: iy.sindeeva@migsu.ru
Lawyer
Moscow City Lawyer Chamber (43, pereulok Sivtsev Vrazhek, Moscow, Russian Federation, 119002). E-mail: info@advokatymoscow.ru

Abstract: The article analyzes the problems that arise when a supplier (contractor, provider) makes a demand for a payment to a state and municipal customer in accordance with an oral agreement with him or in other circumstances, for goods, work, services to satisfy state and municipal needs in the absence of a contract. The author considers the legal nature of the relations of the parties, participants of the contract system, peculiarities of the legal status of the customer, some features of the formation of the contract price and calculation of the penalty. The paper gives a legal assessment of the numerous facts of the performance of work, the provision of services for state and municipal needs without concluding a contract, analyzes the extensive judicial practice in cases from these relations. The specific situations in which such works were performed and services were provided (their nature, circumstances of production, reasons for refusal by the actual customer to pay for works, services performed on his behalf in the absence of a state or municipal contract) are analyzed. The correlation of the provisions of civil legislation on freedom of contract with the provisions of the norms on the contract system is determined, separate provisions of the legislation on the contract system and competition are investigated.

Keywords: state and municipal contract, procurement of goods, works, services to meet state and municipal needs, construction, budget, unjust enrichment, public interest, arbitration court

The article was received on December 3, 2019.

Sindeeva I.Y. State regulation of payment for work performed to ensure state and municipal needs in the absence of a contract. *Gosudarstvennaya sluzhba.* 2019. № 6. P. 35–42. In Russian

Введение

В 2018–2019 годах происходит реформирование законодательства и других нормативных актов в сфере закупок. С 1 июня 2018 года были обновлены требования к банкам, имеющим право выдавать банковские гарантии для обеспечения заявок и исполнения контрактов, ужесточены требования к порядку проведения контрольных мероприятий в сфере закупок. Существенными являются изменения законодательства, касающиеся внедрения цифровых технологий в процессы определения поставщиков, подрядчиков, исполнителей, контроля за исполнением контрактов, закупок работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объектов капитального строительства. В частности, закреплена обязанность заказчика включать проектную документацию, за исключением случаев, когда в соответствии с законодательством подготовка проектной документации не требуется или предметом контракта является проектирование объекта. Включены также новые возможности изменения существенных условий контракта в процессе его исполнения по соглашению сторон; выделены требования к проведению работ по сохранению объектов культурного наследия.

Реформа контрактной системы

Данные изменения внесены Федеральным законом Российской Федерации от 1 мая 2019 года № 71 ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"»[1]. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2018 года № 1752 утверждены порядок регистрации участников закупок в Единой информационной системе (ЕИС) и ведения единого реестра участников закупок, внесены существенные изменения в процесс их планирования. С 1 октября 2019 года действует новый порядок формирования и направления сведений в реестр контрактов, дополнен Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»[2].

Изменения масштабные – их называют реформой контрактной системы. Событием явилось также включение в 2018 году в Уголовный кодекс Российской Федерации специальных составов, предусматривающих уголовную ответственность за преступления в сфере закупок (теперь их пять). Предусмотрена уголовная ответственность за злоупотребления в сфере закупок, подкуп работника контрактной службы, контрактного управляющего, члена комиссии по осуществлению закупок, за заведомо ложное экспертное заключение в сфере закупок и другие преступления. При этом в вопросах оплаты поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг существенных изменений не происходит. Учитывая, что именно вопрос оплаты исполненного является насущным, его разъяснению следует уделить особое внимание.

Реализация государственного или муниципального контракта: эффективность системы

Невзирая на различные правовые и жизненные коллизии, возникающие при поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд, положения нормативных актов, регулирующие их оплату, судебная практика по делам из отношений по оплате таких товаров, работ, услуг практически не меняются. Следовательно, государственным и муниципальным заказчикам, поставщикам (подрядчикам, исполнителям) при поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг в отсутствие государственного или муниципального контракта следует сделать определенные выводы.

Прежде всего, вывод об обязательности соблюдения необходимых процедур при привлечении поставщика, подрядчика, исполнителя. Требование поставщика (подрядчика, исполнителя) оплаты товаров, работ, услуг, поставленных, выполненных в отсутствие государственного или муниципального контракта, чаще в виде иска о взыскании с фактического заказчика неосновательного обогащения, остается одним из основных в судебной практике по делам, связанным с рассмотрением споров по применению Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»[3], Федерального закона Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Поставщики на протяжении многих лет поставляют товары в отсутствие заключенного контракта в надежде на их оплату, невзирая на положения нормативных актов, регулирующих отношения в этой сфере, на сложившуюся позицию ныне упраздненного Высшего арбитражного суда Российской Федерации, затем Верховного суда Российской Федерации, в соответствии с которой по общему правилу в пользу исполнителя

1 Федеральный закон Российской Федерации от 1 мая 2019 года № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_323784

2 Федеральный закон Российской Федерации от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964

3 Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624

плата за услуги, исполненные в отсутствие контракта, с государственного или муниципального заказчика (или с иного лица) взыскана быть не может. Такая поставка товаров не дает исполнителю право требовать оплаты соответствующих товаров, работ, услуг.

Выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд в отсутствие контракта производится чаще, чем поставка товаров в отсутствие контракта. Особенно часто по просьбе заказчика – публичного органа, государственной, муниципальной организации – подрядчики производят строительные и ремонтные работы, надеясь на их последующее надлежащее оформление и оплату. Поэтому остановимся именно на таких случаях.

Возможно, некоторые подрядчики, исполнители, соглашаясь выполнить такие работы в отсутствие контракта (даже предлагая свои услуги государственному или муниципальному заказчику без заключения контракта) проводят аналогию права. Действительно, в иных ситуациях, не в отношениях с государственным или муниципальным заказчиком, при выполнении работ, оказании услуг, если они приняты фактическим заказчиком без заключения договора, но не оплачены, судом может быть взыскана с заказчика стоимость таких работ в пользу подрядчика с применением, соответственно, государственных, отраслевых, территориальных сметных нормативов (если выполнялись строительные работы) или цен, рассчитанных по определенным методикам, средних цен на такие услуги в данной местности, поскольку оплата производится не из бюджетных средств. Отсутствие договора подряда не является безусловным основанием для отказа подрядчику в оплате таких работ. Более того, при их принятии, но неоплате заказчиком юристы рекомендуют требовать оплату в судебном порядке[4].

В случае выполнения работ «частным» подрядчиком для «частного» заказчика определяющим обстоятельством для обоснованности требования их оплаты является факт принятия заказчиком результатов этих работ, что свидетельствует о их ценности для заказчика и сложившихся между сторонами подрядных отношениях [Чумаченко, 2015. С. 11–15]. При обычных договорах подряда допускается оплата работ различными способами. Например, заказчик в счет оплаты работ передает подрядчику неиспользованные им строительные материалы, возвратные материалы, пригодные для повторного применения, материалы попутной добычи (камень, щебень, песок, древесина), чего не должно быть при реализации государственного или муниципального контракта [Комментарий практики рассмотрения..., 2017. С. 14–210]. При оплате работ без достаточных оснований встает вопрос о законности действий заказчика по производству платежа, а проблема законности в сфере закупок актуальна всегда и для любой страны [Максютов, 2017. С. 24–27; Ssennoga, 2006. P. 223–248].

Принцип эффективности контрактной системы [Овчаров, Игнатьева, 2018. С. 138–143] также подвергается риску нарушения, если оплата поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг без заключения контракта становится обычным делом. Поэтому аналогию права проводить не стоит, учитывая особый субъектный состав государственного и муниципального контракта [Андреева, 2017. С. 14–16], особый статус юридических лиц с участием государства [Право и экономическое развитие..., 2017. С. 125–430]. Заказчик является, по справедливому определению Е.А. Суханова, государственным юридическим лицом [Суханов, 2018. С. 7–15]. Любой договор с участием публично-правовых образований имеет особый правовой режим [Андреева, 2016. С. 3–6]. Он должен быть заключен в письменной форме, обеспечен финансово. Часто такой договор имеет типовую форму. Его заключение планируется заранее, нередко согласовывается с органами исполнительной власти в установленном порядке в зависимости от предмета договора. Договор между частными лицами может быть признан заключенным, если между ними достигнуто согласие по его существенным условиям и при отсутствии единого документа, подписанного полномочными представителями сторон (бывает достаточно обмена письмами, телеграммами). Кроме того, существенные условия контракта установлены законом и могут отличаться от условий аналогичного гражданско-правового договора.

Поставщиком (подрядчиком) по контракту в соответствии с законом является победитель торгов, а также единственный исполнитель, который должен отвечать определенным требованиям в зависимости от предмета контракта (чаще всего повышенным, по сравнению с требованиями, предъявляемыми в связи с заключением аналогичных гражданско-правовых договоров). В отношении него не должна проводиться ликвидация: он не может быть признан банкротом, его деятельность не должна быть приостановлена. При этом учитываются отсутствие недоимки по налогам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджет. Поставщик (подрядчик, исполнитель) не должен быть офшорной компанией. При проведении некоторых закупок обязательно проверяется наличие финансовых ресурсов для исполнения контракта, нахождение на праве собственности или на ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта, наличие опыта работы, связанного с предметом контракта. Соответствие участника закупки этим требованиям проверяется еще до заключения с ним контракта. В отсутствие контракта такие проверки заказчиком, как правило, не проводятся, состоятельность подрядчика и сама возможность исполнить работы для удовлетворения публичных нужд ничем не подтверждаются.

4 *Некрасов А.* В суд – без договора. *ЭЖ-Юрист.* 2012. № 43: http://center-bereg.ru/b2620.html

Нормы права и судебная практика

Суды удовлетворяют требования об оплате работ, услуг для государственных или муниципальных нужд, если они выполнены при отсутствии контракта в чрезвычайных обстоятельствах, в связи с аварией, если работы были жизненно необходимы, исполнены для обеспечения безопасности государства и в некоторых других случаях, которые будут рассмотрены ниже.

Перечень таких ситуаций фактически уже сложился, и, скорее всего, судами расширяться не будет, что подтверждается многолетней судебной практикой: требования оплаты работ подрядчика, исполнителя, выполненных в отсутствие государственного или муниципального контракта, из года в год удовлетворяются лишь в аналогичных случаях. По общему правилу подрядчик может требовать оплаты только таких работ, которые были предусмотрены контрактом, договором. Кроме того, бывают ситуации, когда контракт в таких случаях, когда исполнитель может претендовать на оплату своей работы, заключался, но срок его действия истек, а новое соглашение заключить еще не успели (на процедуры, предшествующие заключению контракта (планирование закупки, торги, выделение бюджетных средств), нужно время, а продлевать по своему усмотрению срок действия прежнего контракта стороны не могут). Поэтому работы продолжают выполняться в промежуток времени, когда срок действия старого контракта истек, а новый контракт еще не заключен, так как прерывание таких работ угрожает жизни или здоровью людей, имуществу физических или юридических лиц, публичной собственности, окружающей среде, жизни и здоровью животных и растений, безопасности государства. Суд проверяет эти обстоятельства и отражает их в своем решении. Но и тогда заказчик отказывается оплачивать такие работы, а иногда не имеет возможности их оплатить, так как они выполнены в отсутствие заключенного контракта. Ведь оплата должна быть произведена в пределах лимитов бюджетных средств.

Рассмотрим отдельно подобную ситуацию. Например, государственное бюджетное учреждение здравоохранения (заказчик) направляло в медицинскую организацию (исполнитель) пациентов для производства им гемодиализа в соответствии с государственным контрактом. Когда срок действия контракта истек, а новый контракт еще не заключен, медицинская организация продолжала проводить пациентам гемодиализ, но заказчик эти услуги не оплатил, так как они были оказаны в отсутствие государственного контракта. Суд взыскал стоимость услуг с заказчика, так как гемодиализ является методом заместительной почечной терапии и проводится пациентам с терминальной стадией болезни, поэтому является жизненно важной процедурой, которая не может быть прервана. Бездействие заказчика, выразившееся в непроведении конкурса в установленный срок и незаключении контракта, не может служить основанием для прекращения или приостановления выполнения социально значимой функции. В соответствии с законодательством об охране здоровья граждан Российской Федерации, каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи[5].

Взыскивается стоимость социально значимых услуг, оказанных в экстренной ситуации в связи с аварией, работ, проводимых при возникновении чрезвычайных ситуаций, жизненно необходимых услуг, оказываемых в целях поддержания боеготовности войсковой части и других[6]. Но и в этом случае суд проверяет, действительно ли работы носили экстренный характер и были направлены на устранение последствий аварии, ее предупреждение. Так, с администрации района была взыскана стоимость услуг автотранспортного предприятия по перевозке населения в отдаленном районе, по ремонту и обслуживанию транспортных средств. К тому же, с размером их стоимости администрация в суде согласилась[7]. Взыскивается стоимость услуги по очистке сточных вод[8], водоснабжению, водоотведению[9], стоимость поставки электроэнергии[10], тепловой энергии[11], при-

5 «Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утв. Президиумом Верховного суда Российской Федерации 26 августа 2017 года.

6 Определение Верховного суда Российской Федерации от 21 января 2015 года № 308-ЭС14-2538 по делу № А77-602/2013.

7 Постановление Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 25 июня 2013 года № 1838/13 по делу № А43-15951/2011; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 3 апреля 2018 года № Ф03-550/2018 по делу № А73-5597/2017.

8 Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 31 августа 2016 года № Ф10-2881/2016 по делу № А64-5032/2015.

9 Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 12 декабря 2018 года № Ф03-5161/2018 по делу № А73-6597/2018; Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 мая 2018 года № Ф08-3307/2018 по делу № А53-28617/2017 и от 13 марта 2018 года № Ф08-11232/2017 по делу № А53-23214/2017.

10 Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 января 2017 года № Ф04-6453/2016 по делу № А70-5483/2016; Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19 октября 2017 года № Ф09-6160/2017 по делу № А60-43108/2016.

11 Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 5 февраля 2018 года № Ф10-6182/2017 по делу № А62-6516/2017.

родного газа[12]. При этом за услуги по проведению тепловизионного и энергетического обследования (энергоаудит), выносу линии электропередач оплата взыскана судом не была[13]. Хотя оказание таких услуг, судя по их характеру, могло быть вызвано острой необходимостью, когда не было времени, возможности заключить контракт в соответствии с законодательством.

То же происходит с работами по техническому обслуживанию газопроводов и газового оборудования промышленных и коммунально-бытовых предприятий. Отказывая в иске о взыскании стоимости этих работ, суд указал, что истец не доказал, что он является на соответствующей территории монополистом в сфере обслуживания и ремонта газопроводов и газового оборудования[14]. Эти примеры показывают, что суды во всех случаях с особой тщательностью исследуют обстоятельства производства работ, оказания услуг в отсутствие контракта и их необходимость.

На практике взыскивается стоимость услуги экстренной связи, электросвязи, а также телефонной связи для Министерства обороны Российской Федерации[15]. Судом была взыскана стоимость видеотрансляции единого государственного экзамена в школах региона, произведенной в отсутствие контракта, так как ее нельзя было отложить до заключения контракта, поскольку сроки проведения экзамена установлены на федеральном уровне[16]. Взыскивается стоимость услуги, если заказчик допустил просрочку: по окончании действия контракта не забрал из хранения имущество, не демонтировал оборудование[17].

Н.А. Андрианов на основе практики Верховного суда Российской Федерации указывает в качестве основания взыскания стоимости работ наличие между сторонами длительных отношений по оказанию услуг, их неотложность [Андрианов, 2016]. Это основание применимо ко многим ситуациям, рассмотренным выше, когда была взыскана стоимость работ, жизненно необходимых, выполненных для обеспечения безопасности государства.

Из этого следует вывод: в обычной ситуации (не чрезвычайной), когда работы, услуги не являются социально значимыми или необходимыми, суды отказывают в требовании поставщика (подрядчика, исполнителя) об их оплате в отсутствие государственного или муниципального контракта[18], в оплате дополнительных строительных работ, несогласованных с заказчиком, и при наличии контракта[19]. Данная практика сложилась еще в период действия утратившего силу Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муни-

12 Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 23 июня 2017 года № Ф10-2354/2017 по делу № А68-4194/2016.

13 Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 19 июля 2017 года № Ф08-4516/2017 по делу № А32-36036/2016 и от 9 января 2016 года № Ф08-8079/2016 по делу № А53-4382/2016.

14 Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 27 марта 2015 года № Ф08-10585/2014 по делу № А61-1375/2011.

15 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 10 августа 2017 года № Ф05-8579/2017 по делу № А40-230962/2016; Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 23 июля 2018 года № Ф03-2618/2018 по делу № А73-12981/2017; Постановления Арбитражного суда Уральского округа от 16 января 2019 года № Ф09-8219/2018 по делу № А60-24569/2018, от 19 февраля 2019 года № Ф09-9788/2018 по делу № А60-21325/2018, от 20 декабря 2018 года № Ф09-8590/2018 по делу № А60-49613/2017, от 27 ноября 2018 года № Ф09-7294/2018 по делу № А60-6614/2018, от 17 октября 2018 года № Ф09-6596/2018 по делу № А60-43475/2017, от 30 мая 2017 года № Ф09-2300/2017 по делу № А60-19210/2016, от 30 мая 2017 года № Ф09-2085/2017 по делу № А60-25660/2016 и от 23 апреля 2018 года № Ф09-2085/2017 по делу № А60-25660/2016; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 4 июня 2018 года № Ф10-1725/2018 по делу № А62-5242/2017.

16 Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18 января 2015 года № Ф09-7933/2015 по делу № А07-23773/2014.

17 Постановление Арбитражного суда Московского округа от 27 ноября 2018 года № Ф05-19067/2018 по делу № А40-28211/2018; Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 29 апреля 2015 года № Ф08-2419/2015 по делу № А32-29785/2014.

18 «Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 3(201)», утв. Президиумом Верховного суда Российской Федерации 26 августа 2017 года (ред. от 28 марта 2018 года); Определения Верховного суда Российской Федерации от 14 февраля 2019 года № 308-ЭС18-26255 по делу № А32-12/2018; от 23 августа 2018 года № 308-ЭС18-12397 по делу № А53-13849/2017 и от 11 августа 2016 года № 307-ЭС16-9236 по делу № А56-47541/2015; Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 7 июля 2016 года № Ф06-10050/2016 по делу № А65-22819/2015; Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 30 октября 2018 года № Ф10-4095/2018 по делу № А62-2108/2017; Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 26 декабря 2016 года № Ф01-5517/2016 по делу № А17-1694/2016; Постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26 апреля 2018 года № Ф08-1505/2018 по делу № А53-13849/2017 и от 18 ноября 2016 года № Ф08-8372/2016 по делу № А53-4382/2016; Информационное письмо Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 25 февраля 2014 года № 165; Постановления Президиума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 4 июня 2013 года № 37/13 по делу № А23-584/2011 и от 28 мая 2013 года № 18045/12 по делу № А40-347822/12-55-344; Постановления Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 21 мая 2014 года по делу № А65-17636/2013 и от 31 октября 2013 года по делу № А65-28248/2012.

19 Постановление Арбитражного суда Уральского округа от 23 мая 2018 года № Ф09-2306/2018 по делу № А60-25600/2017.

ципальных нужд»[20] и сохраняется до настоящего времени.

Такая позиция судов представляется законной и обоснованной, она соответствует правовому смыслу норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», государственные органы, органы исполнительной власти, внебюджетные фонды, органы местного самоуправления, казенные учреждения, иные получатели средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут вступать в договорные отношения только посредством государственного или муниципального контракта. Привлечение исполнителя без соблюдения процедур, установленных Федеральным законом Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», приводит к необоснованному ограничению числа участников закупок, нарушает все правила конкуренции. Сторонам такой неоформленной сделки должно быть известно, что товары поставляются, работы выполняются, услуги оказываются при отсутствии обязательств. Следовательно, в силу пункта 4 статьи 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации не подлежит взысканию плата за фактически выполненные работы, оказанные услуги, так как неосновательное обогащение не подлежит возврату[21].

В работе приведена только практика высших судов, арбитражных судов округов. Множество таких дел рассматривается нижестоящими судами; работы, услуги продолжают производиться, исполняться, товары поставляться в отсутствие контракта в надежде на их оплату. Государственный, муниципальный заказчик принимает поступившие товары, просит о производстве работ, допускает подрядчика на стройплощадку, дает задание, обещает оформление контракта в дальнейшем. Отдельные поставщики (подрядчики, исполнители) все же получают деньги за свою работу. Однако, принимая решение о выполнении работ в отсутствие контракта, если они не являются чрезвычайными, экстренными, жизненно необходимыми, исполнителю надо понимать, что законного способа оплатить их у государственного или муниципального заказчика нет, как и у суда – взыскать плату за них. В связи с этим следует учитывать не только строго определенный порядок расходования бюджетных средств заказчиком, но и установленный государственный режим распоряжения средствами участников закупки, связанный с правилами предоставления обеспечения заявки и исполнения контракта, учета и возврата заказчиком средств участника закупки.

Ответственность сторон и правовое регулирование

Таким образом, процесс, основания оплаты товаров, работ, услуг, полученных государственным или муниципальным заказчиком, также тщательно регулируются государством, как и другие вопросы закупок. Например, при строительстве, капитальном ремонте объектов капитального строительства, финансирование которых осуществляется с привлечением бюджетных средств, сметная стоимость, а значит и цена контракта, определяется с обязательным применением сметных нормативов, внесенных в федеральный реестр. Определены полномочия органов исполнительной власти в области ценообразования.

Потребность государства в товарах, работах и услугах требует четкого правового регулирования [Куличев, 2016. С. 25–180]. Ю.Н. Старилов и К.В. Давыдов обоснованно относят контракты для обеспечения государственных нужд к административным договорам [Старилов, Давыдов, 2013. С. 5–9]. Обоснованное начисление и взыскание неустойки также зависит от правильного определения цены контракта [Федоров, 2016. С. 129–133]. Установлены правила определения начальной (максимальной) цены контракта, определены применяемые при этом методы [Аверина, Сутягин, 2016. С. 78–81]. Так, сметная стоимость выполняемых работ является основным методом определения начальной (максимальной) цены контракта при строительстве[22]. Такая цена может определяться методом сопоставимых рыночных цен, нормативным методом и другими способами, указанными в статье 22 Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Возможно применение сразу нескольких указанных методов.

Как же взыскивать пени, штраф, если нет не только цены контракта, но и самого контракта? Действуя таким образом, стороны данного неоформленного обязательства нарушают практически все нормы за-

20 Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54598

21 Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 года № 14-ФЗ (ред. от 18 марта 2019 года, с изм. от 3 июля 2019 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9027/74101bba473ca3987c1700379355492346b8d062

22 *Артемьев И.Ю.* Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Подготовлен для системы «КонсультантПлюс», 2015.

конодательства о контрактной системе – от самих ее принципов до заключительных положений приведенного закона. В этих действиях имеются признаки административных правонарушений. Кроме того, размер неустойки и порядок ее взыскания также определены нормативными актами. Пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательств в размере 1/300 действующей на дату уплаты пеней ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от неуплаченной в срок суммы. Штрафы начисляются в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств). Размер штрафа определяется контрактом в установленном Правительством Российской Федерации порядке, если законодательством не предусмотрен иной порядок (часть 8 статьи 34 Федерального закона Российской Федерации от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»). Суды обязаны руководствоваться этими положениями [Аутлева, 2018. С. 39–40]. Даже при правильно оформленном соглашении о неустойке в рамках контракта возникают споры по определению ее размера и периода взыскания.

Это еще один пример количества нарушаемых норм права лицами, осуществляющими закупку без заключения контракта. Как правило, в этих случаях не соблюдаются и правила оформления акта приема-передачи работ. Их нарушение, в свою очередь, влечет применение мер юридической ответственности [Байрашев, 2019. С. 109–111]. Закон о контрактной системе предусматривает проведение заказчиком экспертизы поставленного товара. Правительство Российской Федерации вправе определить случаи обязательного проведения экспертизы выполненной работы экспертами либо экспертными организациями. Результаты оказанных услуг, количество, качество, ассортимент поставленных товаров, сам факт поставки, исполнения удостоверяются актами приема-передачи, подписанными правомочными лицами от обеих сторон. Чаще всего такие акты имеют утвержденную форму. Накладных, чеков, путевых листов, односторонних актов для оформления исполненного недостаточно. При проведении закупки без заключения контракта также игнорируются нормы о Единой информационной системе, нормировании и планировании закупок.

Заключение

Специалисты в сфере закупок в вопросах оплаты, а, скорее, неоплаты товаров, работ, услуг при отсутствии контракта практически единодушны: если подрядчику не удалось заключить государственный / муниципальный контракт, то от выполнения работ лучше отказаться, даже если заказчик обещает впоследствии их надлежаще оформить и оплатить. Эксперты полагают, что вопросы защиты интересов, прав поставщика (подрядчика, исполнителя), обеспечивающего государственные и муниципальные нужды, не заключив контракта, также должны учитываться. Верховному суду Российской Федерации еще предстоит установить единый подход к разрешению проблемы неосновательного обогащения в контрактной системе. Оплата работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта допускается в редких, экстренных, неотложных случаях. Специалисты обращают внимание на то, что не всегда дополнительные работы (нужные, но не предусмотренные контрактом) могут быть оплачены [Кикавец, 2016. С. 17–20]. При установлении судом факта, что сделка для удовлетворения публичных нужд заключена заказчиком в обход конкурентных процедур, суд должен оценить такую сделку на предмет ничтожности на основании нарушения требований закона или иного нормативного акта и посягательства на публичные интересы. Тем более это актуально в условиях реформирования законодательства о закупках в части юридической ответственности в этой сфере.

Кроме указанных выше изменений, в Уголовный кодекс Российской Федерации внесены соответствующие поправки в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации[23]. Следует обратить особое внимание на определение степени вины заказчика, допустившего факт поставки товаров, производства работ, оказания услуг в отсутствие государственного или муниципального контракта. В этой ситуации он виновен более, чем поставщик, от которого мало что зависит и который движим желанием получить работу, заказ.

Оплата товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в отсутствие контракта противоречит самой природе обеспечения таких нужд, посягает на публичный интерес, поскольку происходит расходование бюджетных средств вне законного порядка, лица приобретают незаконные имущественные выгоды в обход установленных процедур. Ведь кроме непроведения торгов, когда они обязательны, поставщики (подрядчики, исполнители) не предоставляют банковские гарантии обеспечения заявки, в обеспечение исполнения контракта, игнорируются положения законодательства об определении начальной (максимальной) цены контракта, об отчетности и контроле.

---

23 Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ (ред. от 4 ноября 2019 года): http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/a8ce863fe783cf2bec75f4f1de3e5ffb7b4cc043

Литература

Аверина Л.В., Сутягин А.В. Особенности определения цены контракта на выполнение подрядных работ в соответствии с Законом о контрактной системе. *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2016. № 5(176). С. 78–83.

Андреева Л.В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд. *Гражданское право.* 2016. № 5. С. 3–8.

Андреева Л.В. Субъектный состав специального инвестиционного контракта. *Журнал предпринимательского и корпоративного права.* 2017. № 4(8). С. 13–16.

Андрианов Н.А. Добросовестность подрядчика и оплата работ, выполненных в отсутствие Государственного контракта. Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда РФ от 07.04.2016 № 302-ЭС15-17338. *Вестник экономического правосудия Российской Федерации*. 2016. № 6. С. 10–14.

Аутлева Р.В. Проблема применения правовых норм о неустойке при рассмотрении арбитражными судами споров с участием получателей бюджетных средств. *Российская юстиция*. 2018. № 4. С. 38–40.

Байрашев В.Р. Приемка товаров, работ, услуг с учетом новых видов юридической ответственности. *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение.* 2018. № 54. С. 108–111.

Кикавец В.В. Неосновательное обогащение в контрактной системе в сфере закупок. *Финансовое право*. 2016. № 3. С. 17–21.

Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики): Выпуск 22 / Отв. ред. В.Ф. Яковлев. М.: ИНФРА-М, 2017. 212 с.

Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. М: Юстицинформ, 2016. 191 с.

Максютов М.Ф. К вопросу об оценке состояния законности в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. *Журнал предпринимательского и корпоративного права*. 2017. № 4(8). С. 24–28.

Овчаров А.О., Игнатьева Ю.И. Правовые механизмы формирования эффективной контрактной системы в сфере государственных закупок. *Актуальные проблемы российского права*. 2018. № 3(88). С. 138–145.

Право и экономическое развитие: проблемы государственного регулирования экономики: Монография / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М.: Юстицинформ, 2017. 432 с.

Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды. *Административное право и процесс.* 2013. № 5. С. 4–9.

Суханов Е.А. О гражданской правоспособности государственных юридических лиц. *Журнал российского права*. 2018. № 1. С. 5–15.

Федоров А.А. Проблемные вопросы начисления и взыскания неустоек по контрактам // Государственные и муниципальные закупки – 2016: Сб. докладов XI Всероссийской практической конференции-семинара. М.: ПРИНТ ПРО, 2016. С. 128–133.

Чумаченко И.В. Договоры в области строительства. *Правовые вопросы строительства*. 2015. № 2. С. 9–15.

Ssennoga F. Examining discriminatory procurement practices in developing countries. *Journal of Public Procurement.* 2006. Vol. 6. № 3. P. 218–249.

References

Andreeva L.V. State contract as an effective way to meet state needs. *Grazhdanskoe pravo*. 2016. № 5. P. 3–8. In Russian

Andreeva L.V. The subject composition of the special investment contract. *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava*. 2017. № 4(8). P. 13–16. In Russian

Andrianov N.A. Conscientiousness of the contractor and payment for work performed in the absence of the State contract. Commentary on the Determination of the Judicial Board on Economic Disputes of the Armed Forces of the Russian Federation of 07.04.2016 No. 302-ES15-17338. *Vestnik ekonomicheskogo pravosudiya Rossiiskoi Federatsii*. 2016. № 6. P. 10–14. In Russian

Autleva R.V. The problem of applying legal norms on forfeit when arbitration courts consider disputes involving recipients of budget funds. *Rossiiskaya yustitsiya*. 2018. № 4. P. 38–40. In Russian

Averina L.V., Sutyagin A.V. Features of determining the price of a contract for the performance of contract work in accordance with the Law on the contract system. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossiiskoi Federatsii.* 2016. № 5(176). P. 78–83. In Russian

Bairashev V.R. Acceptance of goods, works, services taking into account new types of legal liability. *Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie*. 2018. № 54. P. 108–111. In Russian

Chumachenko I.V. Construction contracts. *Pravovye voprosy stroitelstva.* 2015. № 2. P. 9–15. In Russian

Commentary on economic dispute resolution (arbitration practice): Issue 22 / Ed. by V.F. Yakovlev. M.: INFRA-M, 2017. 212 p. In Russian

Fedorov A.A. Problematic issues of accrual and recovery of contractual penalties // State and municipal procurement – 2016: Reports of the XI All-Russian Practical Conference-Seminar. M.: PRINT PRO, 2016. P. 128–133. In Russian

Kikavets V.V. Unjust enrichment in the procurement contract system. *Finansovoe pravo.* 2016. № 3. P. 17–21. In Russian

Kulichev R.B. Legal regulation of contract work for state needs. M.: Yustitsinform, 2016. 191 p. In Russian

Law and economic development: problems of state regulation of the economy: Monograph / Ed. by V.A. Vaipan, M.A. Egorova. M.: Yustitsinform, 2017. 432 p. In Russian

Maksyutov M. F. On the issue of assessing the state of legality in the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities. *Zhurnal predprinimatelskogo i korporativnogo prava*. 2017. № 4(8). P. 24–28. In Russian

Ovcharov A.O., Ignatieva Y.I. Legal mechanisms for the formation of an effective contract system in the field of public procurement. *Aktualnye problemy rossiiskogo prava.* 2018. № 3(88). P. 138–145. In Russian

Ssennoga F. Examining discriminatory procurement practices in developing countries. *Journal of Public Procurement.* 2006. Vol. 6. № 3. P. 218–249. In English

Starilov Y.N., Davydov K.B. Administrative contract in the public administration system: purpose, legal conditions, types. *Administrativnoe pravo i protsess.* 2013. № 5. P. 4–9. In Russian

Sukhanov E.A. On civil legal capacity of state legal entities. *Zhurnal rossiiskogo prava*. 2018. № 1. P. 5–15. In Russian