УДК: 614.2:303.62 DOI: 10.12737/24812

Заикина Инна Викторовна, кандидат юридических наук, доцент кафедры правового обеспечения в сфере науки и технологий, Московский политехническийуниверситет (Российская Федерация, г. Москва), e-mail: advokatzaikina@mail.ru
Козлитин Григорий Анатольевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин, Институт мировых цивилизаций (Российская Федерация, г. Москва), e-mail: gkozlitin@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА НА ПОСТАВКУ ПРОДУКЦИИ ЗАКЛЮЧЕННОГО ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ЭЛЕКТРОННОГО АУКЦИОНА

Статья посвящена проблемам исполнения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд, заключенного по результатам электронного аукциона, сложившейся в свете Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», авторы на основе анализа законодательства и судебной практики выявляют основные проблемы правоприменения: проведение экспертизы результатов исполнения государственного контракта, односторонний отказ от исполнения обязательств по государственному контракту, возможность замены поставляемой продукции на аналогичную и проведения контроля за исполнением контракта.

Ключевые слова: государственный контракт, электронный аукцион, поставка, государственные нужды, государственный заказчик

ZAIKINA I. V., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor of the Department of Legal Support in the field of Science and Technology, Moscow Polytechnic University (Russian Federation, Moscow), e-mail: advokatzaikina@mail.ru
KOZLITIN G. A., Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of Civil law Disciplines, Institute of World Civilizations (Russian Federation, Moscow), e-mail: gkozlitin@mail.ru

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF EHFORCING THE STATE CONTRACT FOR SUPPLY OF GOODS CONCLUDED IN ACCORDANCE WITH THE RESULTS OF THE ELECTRONIC AUCTION

The article is devoted to the enforcement of the state contract for the supply of goods for state needs concluded in accordance with results of the electronic auction, established in light of the Federal law "On contract system in procurement of goods, works, services for state and municipal needs". Based on the analysis of legislation and judicial practice the authors identify the main problems of law enforcement: examination of results of execution of the state contract, unilateral refusal of execution of obligations under state contract, the possibility of replacement of supplied products in a similar and monitoring the enforcemenr of the contract.

Keywords: state contract, e-auction, procurement, state needs, state customer.

Правовое регулирование исполнения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд, заключенного по результатам электронного аукциона, занимает лидирующее место среди способов определения поставщика, а государственные контракты на поставку продукции составляют большую часть бюджетных затрат по сравнению с контрактами на выполнение работ и оказание услуг.

Государственный контракт поставки продукции для государственных нужд рассматривается в работах как юристов, так и экономистов. В свете рассматриваемой проблематики, на наш взгляд, наиболее интересны работы М.А. Островной и Е.А. Подколзиной [1], А.Н. Евсташенкова[2] и Н.В. Лутовиновой[3].

Согласно положениям, ст. 531 ГК РФ отношения сторон по исполнению государственного контракта на поставку товаров регулируются правилами о договоре поставки. Все нормы гражданского законодательства в части регулирования исполнения государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд уже давно проверены временем, и при урегулировании споров в судебном порядке суд проверяет все обстоятельства дел на соответствие именно вышеперечисленным нормам.

Однако, не только гражданское законодательство регулирует исполнение государственного контракта. Вступивший в силу 1 января 2014 года Закон о контрактной системе № 44-ФЗ[4] также содержит нормы, которые регулируют рассматриваемый вопрос. Статья 94 данного закона определяет особенности исполнения государственного контракта, а ст. 95 – регламентирует изменение и расторжение контракта. Данные нормы являются нововведением, т.к. в предыдущем Законе № 94-ФЗ их не было. Именно применение положений этих норм вызывает наибольшее количество проблем в современной правоприменительной практике.

Итак, первой проблемой является введенное ст. 94 понятие о проведении экспертизы результатов исполнения государственного контракта, которое является новшеством и, естественно, возникает много споров о правильности применения норм в этой сфере. Согласно ч. 3 указанной статьи, для осуществления проверки результатов исполнения госконтракта на поставку продукции заказчик обязан провести экспертизу, проводить экспертизу госзаказчик может своими силами или с привлечением сторонних экспертных организаций и экспертов. Требования к экспертам установлены положениями ст. 41 Закона № 44-ФЗ. Первое, что обращает на себя внимание, это положения ч.2 ст. 41, согласно которым государственный заказчик может привлекать экспертов из числа своих сотрудников, проработавших до проведения экспертизы не менее двух лет. На практике же, обязанности проводить экспертизу результатов контракта возлагают на сотрудника, имеющего какие-либо знания касаемо поставляемой продукции. В результате эта экспертиза превращается в чистую формальность,

[1] Островная М.А., Подколзина Е.А. Электронные аукционы и фаворитизм в Российских государственных закупках. // Экономический журнал Высшей школы экономики. 2014. – № 4. – Том 18. – С. 586-619.

[2] Евсташенков А.Н. Обзор основных схем «обхода» требований Закона № 44-ФЗ при проведении закупок. / Государственные и муниципальные закупки - 2015. Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара // Изд. – М.: ИД «Юриспруденция», 2016, с.179-187; Евсташенков А.Н. Основные нарушения при проведении электронных аукционов. / Государственные и муниципальные закупки - 2015. Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара // Изд. – М.: ИД «Юриспруденция», 2016, С. 187-193.

[3] Лутовинова Н.В. Особенности исполнения обязательств по договору поставки товаров для государственных и муниципальных нужд // Nauka-rastudent.ru. – 2015. – No. 06 (18) / [Электронный ресурс] – URL: http://nauka-rastudent.ru/18/2699/; Лутовинова Н.В. Порядок заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов // Nauka-rastudent.ru. – 2015. – №6 (18) – URL: http://nauka-rastudent.ru/18/2698.

[4] Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный интернет-портал правовой информации – URL: http://www.pravo.gov.ru

когда сотрудник, принимающий товар, вынужден подготовить еще один документ (экспертное заключение). До 1 января 2014 г., когда действовал Закон № 94-ФЗ, «экспертным заключением» была подпись уполномоченного лица заказчика в графе «к количеству и качеству поставленного товара претензий не имею» товарной накладной. А в настоящее время получается, что товар принят согласно той же подписи, в товарной накладной, а потом еще составляется экспертное заключение, где также указано что количество и качество товара соответствует условиям государственного контракта.

Также, в свете вышесказанного, весьма спорно звучит положение п.3 ч.2 ст.41 Закона № 44-ФЗ, согласно которому не может быть экспертом физическое лицо, если заказчик прямо или косвенно может влиять на результат проводимой таким лицом экспертизы. Вопрос о том, может ли госзаказчик в лице руководителя Учреждения влиять на результаты проводимой, назначенным им же сотрудником, экспертизы результатов исполнения контракта, является риторическим. Проведение же экспертизы в случае добросовестного исполнения поставщиком своих обязательств, считаем бессмысленным.

Часть 4 ст. 94 указывает случаи, когда государственный заказчик обязан привлекать сторонние экспертные организации или экспертов для проведения экспертизы поставленной продукции. В частности, это необходимо, если контракт заключается с единственным поставщиком, и только в случаях согласно пп. 16, 24 (за исключением закупок для федеральных государственных нужд), 27, 31, 34, 35, 37, 38, 39, 43 ч. 1 ст.93 Закона № 44-ФЗ. Однако, анализируя судебную практику приходим к выводу, что не все поставщики и заказчики правильно истолковывают положения норм об экспертизе результатов поставки товаров. Так, при рассмотрении дела № А67-948/2014 Арбитражным судом Западно-Сибирского округа было установлено, что поставщик существенно нарушил условия госконтракта поставки продукции для госнужд, ввиду чего, после проведения экспертизы результатов поставки товара своими силами, принял решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, однако поставщик настаивал на том, что заказчик был обязан привлечь экспертную организацию для проведения экспертизы. В результате жалоба поставщика была отклонена, т.к. в ч.4 ст.94 строго указаны случаи, когда заказчик обязан привлекать сторонние организации для экспертизы.[1]

Следующей проблемой правового регулирования, является пробел законодательства в положениях ч.7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, согласно которым, по соглашению между заказчиком и поставщиком, при исполнении государственного контракта на поставку товара, можно заменить поставляемую продукцию на аналогичную, но с улучшенными качественными, техническими и функциональными характеристиками.

Приведем пример использования данного пробела в коррупционных целях. В ходе исполнения контракта стороны заключают дополнительное соглашение об изменении одного торгового наименования лекарственного препарата на другое, но более дешевое по предельной отпускной цене с формулировкой «замена на улучшенные технические и функциональные характеристики». При этом цена заключенного контракта остается прежней, так как ч.10 ст.31, ч.7 и ч.8 ст.95 Закона № 44-ФЗ не предусматривают обязанность заказчика в указанном случае привести значение цены заключенного контракта в соответствие с новой предельной зарегистрированной ценой препарата. Данный способ может теоретически быть применен заказчиком и поставщиком в любых контрактах, где возможно осуществление подобной замены. Согласно ч.7 ст.95 Закона № 44-ФЗ, подобные изменения должны быть внесены заказчиком в реестр контрактов. Следовательно, контролирующим органам в сфере государственных закупок необходимо обратить особое внимание на все случаи замен поставляемого товара в ходе исполнения контракта.

[1] Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 29.08.2014 по делу № А67-948/2014 «О расторжении государственного контракта на поставку продукции и взыскании неустойки» – URL: http://faszso.arbitr.ru.

Интересна и проблема одностороннего отказа от исполнения обязательств по государственному контракту на поставку продукции для государственных нужд, заключенного по результатам электронного аукциона. К примеру, участник электронного аукциона на закупку сушильного шкафа иностранного производства для лабораторных исследований какого-нибудь научно-исследовательского учреждения, скопировал техническое задание к себе в заявку и заменил фирменное наименование необходимого шкафа на более дешевый российский аналог, заведомо зная, что по качеству исполнения данный аналог не сможет конкурировать с иностранным производителем. При проверке первых частей заявки аукционной комиссии не удалось выяснить настоящие технические параметры у производителя, так как данное оборудование исполняется на заказ согласно требованиям технического задания. В итоге победителем электронного аукциона признается отечественный поставщик, как предложивший наименьшую цену. Естественно, выявить некачественную продукцию до заключения государственного контракта не представляется возможным. После поставки выясняется, что данное оборудование является дешевой копией иностранного аналога, в производстве которого использовались некачественные материалы. В результате, перед заказчиком встает выбор – пользоваться данным оборудованием, не смотря на эргономические недостатки или обращаться в суд и расторгать контракт.

Также существуют случаи, когда после заключения контракта выясняется, что поставщик предоставил недостоверные сведения о соответствии требованиям извещения и аукционной документации и был включен в реестр недобросовестных поставщиков. Данную ситуацию регламентирует ч.15 ст.95 Закона № 44-ФЗ, согласно которой при наличии вышеперечисленных условий, заказчик обязан принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта.

Рассмотрим подобный случай из судебной практики. В ходе рассмотрения дела № А40-178922/2014 Девятым арбитражным апелляционным судом было установлено, что заказчик принял решение об одностороннем отказе согласно ч.15 ст.95 Закона № 44-ФЗ, однако поставщик настаивал на том, что в момент рассмотрения заявок и проведения электронного аукциона он полностью соответствовал требованиям извещения и аукционной документации, а в перечень недобросовестных поставщиков он был включен уже после заключения госконтракта. В результате суд разъяснил, что норма ст.95 Закона № 44-ФЗ не распространяет свое действие на отношения сторон в период исполнения контракта. Таким образом, решение заказчика об одностороннем отказе от исполнения контракта было признано незаконным.[1]

В результате, в перечисленных случаях, целесообразно было бы позволять заказчику перезаключать государственный контракт с другим участником электронного аукциона, а не проводить заново всю процедуру электронного аукциона, после длительных судебных тяжб.

Существуют случаи признания одностороннего отказа от исполнения государственного контракта незаконным в следующих случаях: если данное право прямо не указано в условиях контракта (п.9 ст.95 Закона № 44-ФЗ) или сделана только ссылка на законодательство, предусматривающее это право; если в течение трех дней с момента принятия заказчиком решения об одностороннем отказе данное решение не было размещено в ЕИС и не доведено до поставщика способами, предусмотренными ч.12 ст.95 Закона № 44-ФЗ (подобный случай был урегулирован решением Тульского УФАС России по делу № РНП-71-187 от 15 января 2016 года).

Интересно и применение норм Закона № 44-ФЗ, в части проведения контроля за исполнением контракта, согласно ч.1 ст. 101, заказчик обязан осуществлять контроль за исполнением поставщиком условий контракта в соответствии с законодательством РФ. Таким обра-

[1] Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.04.2015 № 09АП-11847/2015-ГК по делу № А40-178922/14 // http://9aas.arbitr.ru.

зом, основной объем контрольных полномочий за исполнением заключенных контрактов ложится непосредственно на заказчиков. Важно понимать, что заказчик должен контролировать не только исполнение обязательств своим контрагентом, но и исполнение обязательств в рамках заключенного контракта им самим.

В рамках контроля исполнения обязательств по контракту на поставку продукции для государственных нужд, заказчик обязан «отслеживать»: соблюдение сроков поставки товаров; соответствие поставленных товаров условиям контракта; привлечение поставщиком субпоставщиков из числа субъектов малого предпринимательства; социально ориентированных некоммерческих организаций, если для этих лиц при объявлении закупки были предусмотрены преимущества согласно с ч.5 ст.30 Закона № 44-ФЗ; своевременное предоставление поставщиком надлежащим образом заполненных документов об исполнении контракта; в случае, если предоставленное заказчику обеспечение исполнения контракта в форме банковской гарантии стало по каким-либо причинам недействительным, - замену такого обеспечения на действительное.

Направлением контроля, в равной мере относящимся и к контролю заказчиком за исполнением контракта поставщиком, и к контролю исполнения контракта им самим, является контроль за внесением в контракт изменений. В данном вопросе, стоит четко придерживаться общего правила, установленного Законом № 44-ФЗ, о запрете изменения контрактов в ходе их исполнения. Из этого правила имеется ряд исключений, которые установлены ст. 95 данного закона.

При этом необходимо иметь ввиду, что до конца 2015 года, в рамках правительственных антикризисных мер, действовали дополнительные возможности изменять сроки, количество и цену по контрактам.[1] В силу все более нарастающей волны кризиса подобный нормативный правовой акт принят и в этом году[2].

Таким образом, выявить актуальные проблемы правового регулирования государственного контракта на поставку продукции для государственных нужд, заключенного по результатам электронного аукциона, можно только путем анализа применения на практике норм Гражданского кодекса РФ и Закона № 44-ФЗ.

Библиография:

1. Евсташенков А.Н. Обзор основных схем «обхода» требований Закона № 44-ФЗ при проведении закупок // Государственные и муниципальные закупки – 2015.: Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара. – М, 2016. – С. 179– 187.

2. Евсташенков А.Н. Основные нарушения при проведении электронных аукционов // Государственные и муниципальные закупки – 2015.: Сборник докладов X Всероссийской практической конференции-семинара. – М, 2016. – С. 187– 193.

3. Лутовинова Н.В. Особенности исполнения обязательств по договору поставки товаров для государственных и муниципальных нужд // Nauka-rastudent.ru – 2015. – № 06 (18) [Электронный ресурс] – URL: http://nauka-rastudent.ru/18/2699/

4. Лутовинова Н.В. Порядок заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов // Nauka-rastudent.ru. – 2015. – № 06 (18)– URL: http://nauka-rastudent.ru/18/2698.

5. Островная М.А., Подколзина Е.А. Электронные аукционы и фаворитизм в Российских государственных закупках //

[1] Постановление Правительства РФ от 06.03.2015 N198 «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» (документ утратил силу) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru.

[2] Постановление Правительства РФ от 14.03.2016 N 191 (ред. от 05.10.2016) «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 2016 году». // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru.

Экономический журнал Высшей школы экономики. –2014. – № 4. – Том. 18. – С. 586– 619.

References:

1. Evstashenkov A.N. Obzor osnovnykh skhem «obkhoda» trebovanii Zakona № 44-FZ pri provedenii zakupok // Gosudar-stvennye i munitsipal'nye zakupki – 2015. Sbornik dokladov X Vserossiiskoi prakticheskoi konferentsii-seminara. – M, 2016. – S. 179– 187. (In Russ.)

2. Evstashenkov A.N. Osnovnye narusheniia pri provedenii elektronnykh auktsionov // Gosudarstvennye i munitsipal'nye zakupki – 2015. Sbornik dokladov X Vserossiiskoi prakticheskoi konferentsii-seminara. – M, 2016. – S.187–193. (In Russ.)

3. Lutovinova N.V. Osobennosti ispolneniia obiazatel'stv po dogovoru postavki tovarov dlia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd // Nauka-rastudent.ru – 2015. – №06(18)– URL: http://nauka-rastudent.ru/18/2699/ (In Russ.)

4. Lutovinova N.V. Poriadok zakliucheniia i ispolneniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh kontraktov // Nauka-rastudent.ru. – 2015. – № 06 (18) [Elektronnyi resurs] – URL: http://nauka-rastudent.ru/18/2698. (In Russ.)

5. Ostrovnaia M.A., Podkolzina E.A. Elektronnye auktsiony i favoritizm v Rossiiskikh gosudarstvennykh zakupkakh // Ekonomicheskii zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki. – 2014. – № 4. – Tom. 18. – S. 586– 619. (In Russ.)