

УДК 347.454

**ПРОВЕДЕНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ РАБОТ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ
(МУНИЦИПАЛЬНОМУ) КОНТРАКТУ: ПРОБЛЕМЫ
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

**FURTHER WORK ON THE STATE (MUNICIPAL) CONTRACT:
PROBLEMS OF LEGAL REGULATION**

©**Зимнева С. В.**,

ORCID: 0000-0002-5164-6982; канд. юрид. наук,

Тюменский государственный университет,

г. Тюмень, Россия, swk1@yandex.ru

©**Zimneva S.**,

ORCID: 0000-0002-5164-6982; J.D.,

Tyumen State University,

Tyumen, Russia, swk1@yandex.ru

©**Садритинов Э. М.**,

Арбитражный суд Западно-Сибирского округа;

Тюменский государственный университет,

г. Тюмень, Россия, captain_94@mail.ru

©**Sadritinov E.**,

Arbitration court of the West Siberian district;

Tyumen State University,

Tyumen, Russia, captain_94@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрена проблема изменения условий государственного (муниципального) контракта, продиктованных необходимостью проведения дополнительных работ, потребность в которых была выявлена в ходе исполнения контракта. Авторами анализируется правовое регулирование изменения государственного (муниципального) контракта на выполнение строительных подрядных работ в связи с необходимостью проведения дополнительных работ, а также судебная практика. Выявлено расхождение между нормами ГК об исполнении и изменении договора строительного подряда и нормами Закона о контрактной системе. Сделан вывод о необходимости дачи разъяснений высшей судебной инстанцией.

Abstract. The article deals with the problem of changing the conditions of the state (municipal) contract, dictated by the need for additional work, the need for which was identified during the execution of the contract. The authors analyze the legal regulation of changes in the state (municipal) contract for construction contractors in connection with the need for additional work, as well as judicial practice. The discrepancy between the norms of the civil code on the execution and amendment of the construction contract and the law on the contract system was revealed. The conclusion about necessity of giving explanations by the highest judicial instance is made. The article deals with the problem of changing the conditions of the state (municipal) contract, dictated by the need for additional work, the need for which was identified during the execution of the contract. The authors analyze the legal regulation of changes in the state (municipal) contract for construction contractors in connection with the need for additional work, as well as judicial practice. The discrepancy between the norms of the civil code on the execution and amendment

of the construction contract and the law on the contract system was revealed. The conclusion about necessity of giving explanations by the highest judicial instance is made.

Ключевые слова: контракт, контрактная система, строительный подряд, дополнительные работы, цена.

Keywords: contract, contract system, construction contract, additional work, price.

С каждым годом в России увеличивается число и сумма заключаемых государственных и муниципальных контрактов (далее — контрактов). Так, если за 2016 год было заключено 3453 966 контрактов на общую сумму 5 403 674 млн рублей, то за 2017 год было заключено 3525 900 контракта на общую сумму 6 311 048,2 млн рублей (1).

Строительный подряд является самой распространенной сферой закупок. Однако на практике существуют проблемы, связанные с исполнением контрактов на строительный подряд. Одна из таких проблем обнаруживается при проведении дополнительных строительных работ по контракту и связана с оплатой дополнительных работ.

Цена контракта — это существенное условие. В соответствии с частью 2 статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (2) (далее — Закон о контрактной системе) цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта. Установленная в контракте стоимость подрядных работ является обязательством заказчика по оплате контракта в установленном размере при надлежащем его исполнении.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе изменение существенных условий контракта при его исполнении не допускается, за исключением их изменения по соглашению сторон в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок.

Одним из таких случаев в отношении контракта, заключенного на выполнение подрядных работ, является увеличение предусмотренного контрактом объема работы не более чем на 10% или уменьшение предусмотренного контрактом объема выполняемой работы не более чем на 10%. Возможность такого изменения условий должна быть предусмотрена документацией о закупке и контрактом (если закупка осуществляется у единственного подрядчика — только контрактом (3)). При этом предложение об увеличении предусмотренного контрактом объема работы вносится заказчиком.

Таким образом, законом установлено, что цену контрактов можно изменить по соглашению сторон если:

это предусмотрено контрактом и документацией о закупке;

по предложению заказчика увеличивается объем работ (не более чем на 10%).

При увеличении объема дополнительных работ необходимо учитывать не только положения Закона о контрактной системе, но и бюджетного законодательства РФ. Так, увеличение предусмотренного контрактом объема работы не должно превышать лимиты бюджетных обязательств, доведенных до заказчика.

Можно предположить, что причиной появления запрета на изменение существенных условий контрактов, в случае увеличения предусмотренного контрактом объема работы более чем на 10%, является забота о госбюжете и необоснованном расходовании денежных средств. Ведь для большинства закупок допустимо увеличение в пределах 10% объема включенных в контракт работ (подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе).

Но реалии жизни таковы, что такое решение законодателя о возможности изменения контракта, в случае увеличения предусмотренного контрактом объема работы не более чем на 10%, на практике способствует увеличению количества споров, когда из-за объективно существующих обстоятельств исполнение контракта, в соответствии с изначальными условиями, становится невозможным для подрядчика.

Как справедливо отмечают О. В. Жевняк, Е. Г. Шаблова (*далее — авторы*), законодательство в сфере закупок не учитывает специфику договора строительного подряда [1, с. 31].

Действительно, на практике часто встречаются ситуации, когда необходимость проведения дополнительных работ обнаруживается в процессе строительства. Поэтому предусмотреть весь объем выполняемых работ еще до начала строительства бывает довольно сложно.

По мнению В. Соколовой, дополнительные работы — это один из самых противоречивых моментов как во взаимоотношениях сторон, так и в судебной практике [2, с. 6]. Поэтому важно получить предварительное согласие заказчика на выполнение дополнительных работ иначе подрядчик рискует остаться без оплаты за них.

В силу п. п. 3 и 4 ст. 743 ГК РФ (4) подрядчик, обнаруживший в ходе строительства не учтенные в технической документации работы и в связи с этим необходимость проведения дополнительных работ и увеличения сметной стоимости строительства, обязан сообщить об этом заказчику.

При неполучении от заказчика ответа на свое сообщение в течение десяти дней, если законом или договором строительного подряда не предусмотрен для этого иной срок, подрядчик обязан приостановить соответствующие работы с отнесением убытков, вызванных простым, на счет заказчика. Заказчик освобождается от возмещения этих убытков, если докажет отсутствие необходимости в проведении дополнительных работ.

Если подрядчик не сообщил заказчику об обнаружении дополнительных работ и не приостановил работы, в случае неполучения от него ответа, то есть самовольно продолжил работы, он лишается права требовать оплаты дополнительных работ и возмещения вызванных этим убытков, если не докажет необходимость немедленных действий в интересах заказчика, в частности, в связи с тем что приостановление работ могло привести к уничтожению или повреждению объекта строительства (п. 10 информационного письма Президиума ВАС РФ от 24.01.2000 «Обзор практики разрешения споров по договору строительного подряда» (5)).

Следует отметить, что согласно ст. 744 ГК РФ заказчик вправе вносить изменения в техническую документацию при условии, если вызываемые этим дополнительные работы по стоимости не превышают 10% указанной в смете общей стоимости строительства и не меняют характера предусмотренных в договоре строительного подряда работ. Внесение изменений в объеме большем, чем 10%, осуществляется на основе согласованной сторонами дополнительной сметы [3, с. 128].

В «Обзоре судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

и муниципальных нужд» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) (6) (далее — *Обзор*) содержится следующее разъяснение существующей судебной практике о применения подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе: стороны государственного (муниципального) контракта по общему правилу не вправе заключать дополнительное соглашение, предусматривающее увеличение цены контракта более чем на 10%. Условие дополнительного соглашения, увеличивающее цену контракта более чем на 10%, является ничтожным, если иное не следует из закона.

Таким образом, соглашение, согласно которому увеличивается цена контракта в размере, превышающем 10%, является ничтожным как противоречащее закону.

Другое важное условие, учитываемое судами при рассмотрении споров об оплате дополнительных работ по контракту — это условие необходимости проведения дополнительных работ: повлияет ли на годность и прочность результата выполняемой работы невыполнение таких работ подрядчиком. К дополнительным работам, подлежащим оплате заказчиком, также могут быть отнесены исключительно те работы, которые, исходя из имеющейся информации на момент подготовки документации и заключения контракта объективно, не могли быть учтены в технической документации, но должны быть произведены, поскольку без их выполнения подрядчик не может приступить к другим работам или продолжать уже начатые, либо ввести объект в эксплуатацию и достичь предусмотренного контрактом результата.

Как отмечается в *Обзоре*, по одному из дел суд удовлетворил требование об оплате согласованных с заказчиком дополнительных строительных работ по государственному контракту, отметив, что следует учитывать специфику отношений, складывающихся в сфере строительства, которая уже в силу своего существа создает возможность выявления в ходе исполнения обязательства дополнительных работ и в связи с этим обуславливает приоритетное необходимость применения норм статьи 743 ГК РФ наряду с положениями Закона о контрактной системе.

Таким образом, не совсем понятна позиция Верховного суда, отраженная в *Обзоре*: возможно ли изменение контракта, предусматривающее увеличение цены контракта более чем на 10%, если дополнительные работы были необходимы для завершения технологического цикла и обеспечения годности и прочности их результата?

Необходимым условием для проведения дополнительных работ является согласие заказчика. Как отмечается в *Обзоре*, в случае, если заказчик согласовал действия по проведению дополнительных работ, необходимых для завершения технологического цикла и обеспечения годности и прочности их результата, последующий отказ в оплате дополнительных работ создавал бы возможности для извлечения им преимуществ из своего недобросовестного поведения, что противоречит пункту 4 статьи 1 ГК РФ.

Выполнение дополнительных работ без предварительного письменного согласования с заказчиком чревато неполучением оплаты за них. Так, Арбитражный суд Западно-Сибирского округа, рассматривая дело о взыскании задолженности по государственному контракту строительного подряда на выполнение строительно-монтажных работ (7), отказал в удовлетворении кассационной жалобы и сделал следующие выводы:

суды пришли к обоснованному выводу о недоказанности подрядчиком согласования с заказчиком дополнительных работ, выполнение которых увеличило цену контракта;

исходя из характера спорных работ, суды пришли к выводу о том, что в настоящем деле наличие форс-мажорных обстоятельств, требующих проведения дополнительных работ, которые требовали бы немедленного проведения спорных работ не подтверждено;

суды пришли к верному выводу о том, что удовлетворение исковых требований фактически создаст между сторонами ситуацию, когда стоимость работ по контракту (при наличии твердой цены и отсутствии дополнительных соглашений) может быть оплачена по цене, значительно превышающей начальную максимальную цену контракта.

В пункте 12 Обзора приводится судебное дело, где суд исходил из того, что увеличение объема работ по государственному (муниципальному) контракту, в том числе, когда такое увеличение превышает 10% от цены или объема, предусмотренных контрактом, допустимо исключительно в случае, если их невыполнение грозит годности и прочности результата выполняемой работы.

Таким образом, анализ материалов судебной практики выявляет отсутствие единообразия в правоприменении подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе.

Следует отметить, что Закон о контрактной системе является специальным актом, определяющим специфику регулирования отношений по обеспечению государственных и муниципальных нужд, в том числе особый порядок одностороннего отказа от исполнения контракта.

Вместе с тем положения ст. 768 ГК РФ предусматривают, что к отношениям по государственным или муниципальным контрактам на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд в части, не урегулированной ГК РФ, применяется закон о подрядах для государственных или муниципальных нужд. Однако соответствующий закон до настоящего времени не принят [4, с. 17].

Итак, гражданское законодательство, регулирующее отношения, связанные с исполнением и изменением договора строительного подряда, и специальное законодательство о государственных (муниципальных) контрактах в регулировании этого вопроса расходятся. Судебная практика не дает однозначного ответа.

Представляется, что высшей судебной инстанции необходимо проработать вопрос о возможности изменения условий контракта, продиктованных необходимостью проведения дополнительных работ, потребность в которых была выявлена в ходе исполнения контракта, приняв соответствующее постановление о применении законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Источники:

(1). Заключенные контракты // Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. Режим доступа: <https://clck.ru/DLCgL> (дата обращения: 10.04.2018).

(2). О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. №14. Ст. 1652.

(3). Письмо Минфина России от 21 июня 2017 г. №24-05-08/38833 «О применении положений Федерального закона» от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» Режим доступа: [ipr/prime/doc/71618120/](http://ipr.prime/doc/71618120/) (дата обращения: 10.04.2018).

(4). Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26 января 1996 г. №14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №5. Ст. 410.

(5). Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 24.01.2000 №51 «Обзор практики разрешения споров по договору строительного подряда» // Вестник ВАС РФ. 2000. №3.

(6). Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2017. №12.

(7). Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа по делу №А75-9004/2016 Режим доступа: <http://zakoniros.ru/?p=25027> (дата обращения: 10.04.2018).

Sources:

(1). Concluded contractsю The official site of the Unified Information System in the field of procurement. Access mode: <https://clck.ru/DLCgL> (reference date: 04/10/2018).

(2). On the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services to ensure state and municipal needs: Federal Law No. 44-FZ of April 5, 2013. Collection of Legislation of the Russian Federation. 2013. No. 14. Art. 1652.

(3). Letter No. 24-05-08/38833 of the Ministry of Finance of the Russian Federation of June 21, 2017 "On the Application of the Provisions of the Federal Law" No. 44-FZ of 05.04.2013 "On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Works, Services for Ensuring State and Municipal Needs". Access mode: <ipo/prime/doc/71618120/>(date of circulation: 04/10/2018).

(4). The Civil Code of the Russian Federation (Part Two) of January 26, 1996 No. 14-FZ. Collection of Legislation of the Russian Federation. 1996. No 5. Art. 410.

(5). Information letter of the Presidium of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation of 24.01.2000 No. 51 "Review of the practice of resolving disputes under a construction contract". (2000). Bulletin of the Supreme Arbitration Court of the Russian Federation. No 3.

(6). Review of the court practice of the application of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the procurement of goods, works and services to ensure state and municipal needs (approved by the Presidium of the Supreme Court of the Russian Federation on June 28, 2017). (2017). Bulletin of the Supreme Court of the Russian Federation. No. 12.

(7). Resolution of the Arbitration Court of the West Siberian District in case No. А75-9004/2016. Access mode: <http://zakoniros.ru/?p=25027> (reference date: 10.04.2018).

Список литературы:

1. Жевняк О. В., Шаблова Е. Г. Проблемы правового регулирования изменения государственного (муниципального) контракта на выполнение строительных работ в связи с необходимостью проведения дополнительных работ // Право и экономика. 2017. №4. С. 29-36.

2. Соколова В. Минимизация рисков подрядчика по договору строительного подряда // ЭЖ-Юрист. 2016. №38(940). С. 6-7.

3. Воронова С. В. Правовое регулирование градостроительной деятельности и ЖКХ: учебное пособие. Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 2013. 260 с.

4. Абсолямов Р. Г., Макаров С. В. Односторонний отказ заказчика от исполнения государственного, муниципального контракта на выполнение подрядных работ в случае нарушения подрядчиком сроков выполнения работы // Финансовое право. 2017. №10. С. 17-20.

References:

1. Zhevnyak, O. V., & Shablova, E. G. (2017). Legal regulation of the change in the state (municipal) contract for construction works in connection with the need for additional works. *Right and Economics*, (4). 29-36.

2. Sokolova, V. (2016). Minimization of the risks of the contractor under the contract of construction contract. *EZH-Jurist*, 38 (940). 6-7.

3. Voronova, S. V. (2013). Legal regulation of urban development and housing and communal services: a textbook. Tyumen: *Publishing house of Tyumen State University*, 260.

4. Absolyamov, R. G., & Makarov, S. V. (2017). One-sided refusal of the customer from execution of the state, municipal contract for performance of contract works in case of violation by the contractor of terms of performance of work. *Financial law*, (10). 17-20.

*Работа поступила
в редакцию 22.04.2018 г.*

*Принята к публикации
27.04.2018 г.*

Ссылка для цитирования:

Зимнева С. В., Садритинов Э. М. Проведение дополнительных работ по государственному (муниципальному) контракту: проблемы правового регулирования // Бюллетень науки и практики. 2018. Т. 4. №5. С. 537-543. Режим доступа: <http://www.bulletennauki.com/zimneva> (дата обращения 15.05.2018).

Cite as (APA):

Zimneva, S., & Sadritinov, E., (2018). Further work on the state (municipal) contract: problems of legal regulation. *Bulletin of Science and Practice*, 4(5), 537-543.