

Научная статья  
УДК 347.1

## К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ИЛИ НЕНАДЛЕЖАЩЕЕ ИСПОЛНЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ЗАКОНОМ О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ

Гузель Илфатовна Кабирова

Уфимский юридический институт МВД России, Уфа, Россия, kabirova\_guzel17@mail.ru

**Аннотация.** Автором рассмотрены общие положения законодательства о контрактной системе в сфере применения норм об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств поставщиками (подрядчиками, исполнителями), анализируется соотношение понятий «обязательные» и «существенные» условия контракта, значение понятий «нестоймостные», «стоймостные» обязательства в контексте применения дифференцированных штрафов к поставщикам (подрядчикам, исполнителям), вопросы применения законной неустойки.

**Ключевые слова:** закупки, гражданско-правовая ответственность, ненадлежащее исполнение обязательств, неисполнение обязательств, неустойка, штраф, пени, существенные условия.

**Для цитирования:** Кабирова Г. И. К вопросу об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных Законом о контрактной системе // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2024. № 3 (105). С. 88–94.

Original article

## ON THE ISSUE OF LIABILITY FOR NON-FULFILLMENT OR IMPROPER FULFILLMENT OF OBLIGATIONS PROVIDED FOR BY THE LAW ON THE CONTRACT SYSTEM

Guzel I. Kabirova

Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Ufa, Russia,  
kabirova\_guzel17@mail.ru

**Abstract.** The author considers the general provisions of the legislation on the contract system in the field of application of the norms on liability for non-fulfillment or improper fulfillment of obligations by suppliers (contractors, executors), analyzes the ratio of the concepts of “mandatory” and “essential” terms of the contract, the meaning of the concepts of “nonmonetized”, “monetary” obligations in the context of the application of differentiated penalties to suppliers (contractors, executors), issues of applying a legal penalty.

**Keywords:** procurement, civil liability, improper fulfillment of obligations, non-fulfillment of obligations, penalty, fine, penalties, essential conditions.

**For citation:** Kabirova G. I. On the issue of liability for non-fulfillment or improper fulfillment of obligations provided for by the Law on the contract system // Bulletin of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. No. 3 (105). P. 88–94. (In Russ.)

### Введение

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 44) образует сложный

правовой механизм осуществления закупок товаров, работ и услуг в интересах государственных или муниципальных нужд, регламентирующий правовую основу участия заказчиков в гражданском обороте. Детальность законодательного регулирова-

---

© Кабирова Г. И., 2024

ния в данной сфере обусловлена не только важностью целей, на которые выделяются бюджетные средства, но и необходимостью достижения максимальной эффективности и результативности их использования.

Значимость задач, стоящих перед заказчиками в сфере применения ФЗ № 44, основывается на предписаниях законодателя о необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Исходя из изложенного, потребность в удовлетворении публичных интересов общества и государства в товарах, работах и услугах, необходимых для реализации публичных функций, а потому надлежащее исполнение органами государственной власти обязанностей по созданию условий для осуществления гражданами своих прав могут зависеть и от исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее – поставщик) предусмотренных контрактом обязательств.

Однако на этапе исполнения контракта существуют риски возникновения непредвиденных ситуаций, которые могут стать препятствием своевременного освоения бюджетных средств и причиной привлечения дополнительных временных и человеческих ресурсов в силу необходимости применения мер ответственности к поставщику за нарушение ФЗ № 44 или условий заключенного контракта. Подобные нарушения в части неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств требуют принятия заказчиком организационных мер не только по привлечению поставщика к ответственности, но и в необходимых случаях инициации новой закупочной процедуры, поскольку предыдущая не позволила достигнуть заданных целей. Именно поэтому Закон о контрактной системе уделяет важное значение регламентации отдельных аспектов привлечения к ответственности поставщиков, применения способов обеспечения исполнения обязательств, предусмотренных контрактом.

### Материалы и методы

Материалами исследования послужили научные труды в области гражданского права, нормативные акты Российской Федерации, судебная практика. Основными методами, использованными при написании настоящей работы, стали общенаучные и научно-исследовательские методы, в частности, сравнительно-правовой.

### Результаты

Законодатель в ст. 34 ФЗ № 44 в качестве обязательного условия предусмотрел ответственность заказчика и поставщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом. Указанная норма является императивной, поэтому условие об ответственности сторон должно быть включено в контракт, в противном случае заказчик может быть привлечен к административной ответственности, предусмотренной ст. 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Однако здесь встает вопрос о соотношении понятий «обязательные условия» и «существенные условия». Данное положение представляет важное значение, поскольку в соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)<sup>1</sup> несогласованность всех существенных условий контракта влечет риск признания его незаключенным. При этом согласно п. 1 ст. 432 ГК РФ существенными следует признавать условия, определенные законом или иным правовым актом как необходимые для заключения договоров, то есть в данном случае для контрактов на закупку товаров, работ и услуг для государственных или муниципальных нужд в соответствии со ст. 34 ФЗ № 44. Исходя из анализа норм ГК РФ, ФЗ № 44, следует сделать вывод о том, что положения об ответственности в контрактах можно признавать существенными условиями вне зависимости от того, что законодательство о контрактной системе их таковыми прямо не называет. Таким образом, рассматриваемые условия необхо-

<sup>1</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

димы для заключения контракта и должны быть включены в его содержание [1, с. 5].

Несмотря на изложенное, полагаем, что из существа договоров поставки, подряда, возмездного оказания услуг усматривается, что применение положений об ответственности сторон не является его невосполнимым условием. Отсутствие прямо выраженного волеизъявления сторон о включении в содержание конкретных способов обеспечения исполнения обязательств не означает, что договор может быть признан незаключенным, поскольку к соответствующим отношениям сторон могут быть применены общие положения ГК РФ о гражданско-правовых договорах и обязательствах (в частности, п. 1 ст. 332 ГК РФ).

Рассмотрим данный случай более подробно. Значимым в правоприменительной практике является вопрос относительно возможности применения положений о неустойке заказчиком в случаях, не предусмотренных соглашением сторон. Для решения данного вопроса следует обратиться к правовой природе рассматриваемого способа обеспечения исполнения обязательства. Предусмотренная Законом о контрактной системе неустойка является не договорной, а законной, поскольку законодатель четко определил основания ее начисления, размер, порядок взыскания не только в ст. 34 ФЗ № 44, но и согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 августа 2017 г. № 1042 «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу

постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063» (далее – постановление № 1042). Следует отметить, что данная мысль широко поддерживается и в юридической литературе [2, с. 23; 3, с. 56; 4, с. 11]. Таким образом, подлежат применению положения п. 1 ст. 332 ГК РФ, в соответствии с которыми у заказчика появляется право требовать исполнения акцессорного обязательства<sup>1</sup>, а именно уплаты неустойки, установленной законом, вне зависимости от того, предусмотрено данное условие контрактом или нет.

Следует признать справедливым мнение о том, что установление Законом о контрактной системе в качестве существенного условия положений об ответственности является излишним [5]. Указанная позиция также оправдана тем, что по в материалах судебной практики не встречаются случаи признания контракта незаключенным при отсутствии условий о неустойке. Полагаем, что позиция законодателя основана на том, что данная мера является превентивной с целью предупреждения наступления нарушений со стороны поставщика, поскольку при ознакомлении с извещением, документацией о закупке стимулирует его к должному поведению, предусматривая определенные лишения в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств.

При этом положения об ответственности сторон могут не включаться в контракты, заключаемые с единственным поставщиком, перечень которых определен в ч. 15 ст. 34 ФЗ № 44. При заключении контрактов по указанным основаниям законодатель предусмотрел право заказчика в части выбора его формы в соответствии со статьей 158 ГК РФ.

Остановимся более подробно на анализе нормы о неустойке, начисляемой поставщику в соответствии с Законом о контрактной системе. В контрактном законодательстве неустойка рассматривается как мера гражд-

<sup>1</sup> Российское гражданское право: учебник: в 2-х томах. Том I. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е. А. Суханов. М.: Статут, 2011 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

данско-правовой ответственности и носит компенсационный характер [6, с. 125–126]. Классификация неустойки, применяемой к поставщику, по способу исчисления состоит из следующих видов:

Штрафов, начисляемых за неисполнение или ненадлежащее исполнение стоимостных обязательств, за исключением просрочки исполнения обязательства (в том числе гарантийного обязательства). К данной группе следует отнести штрафы за самостоятельное (без привлечения других лиц) исполнение обязательств по строительным контрактам, а также за несоблюдение требований о привлечении субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций.

Штрафов, начисляемых за неисполнение или ненадлежащее исполнение нестоимостных обязательств, за исключением просрочки исполнения обязательства (в том числе гарантийного обязательства).

Пеней, начисляемых в случае просрочки исполнения обязательства.

При этом Закон о контрактной системе устанавливает размер начисляемой пени как  $1/300$  действующей на день уплаты ключевой ставки Центрального банка Российской Федерации от цены контракта либо его отдельного этапа исполнения (далее – этапа). Данная сумма подлежит уменьшению пропорционально объему предусмотренных контрактом обязательств (этапа) и исполненных поставщиком. Установление законодательством иного порядка расчета пени является исключением.

Правила постановления № 1042 предусматривают размеры штрафов в зависимости от вида нарушенных обязательств с разделением их на стоимостные и нестоимостные. В случае нарушения стоимостных обяза-

тельств штраф определяется в виде процента от цены контракта (в отдельных случаях от начальной максимальной цены контракта), а в случае нестоимостных – в виде фиксированной суммы. При этом ни Закон о контрактной системе, ни постановление № 1042 не содержат легальных определений рассматриваемых понятий. Возможность вольной интерпретации правоприменителями изложенных норм может создать значительные затруднения в части оценки соответствия принятых заказчиками решений о начислении неустойки требованиям законодательства о контрактной системе.

Несмотря на отсутствие законодательных определений, под стоимостными обязательствами согласно материалам судебной практики следует понимать обязательства по поставке в определенном контрактом количестве (объеме) и надлежащего качества товара, выполнению работ, оказанию услуг, составляющих предмет контракта. Таким образом, подразумевается основное обязательство, оценка которого возможна в денежном выражении<sup>1</sup>.

В свою очередь, обязательства поставщика, не имеющие стоимостного выражения, – это обязательства, которые поставщик должен исполнить на основании контракта при условии, что в нем не определена стоимость их выполнения (сопутствующие обязательства)<sup>2</sup>.

Таким образом, исходя из сложившейся в судебной практике позиции, понятие обязательств, имеющих стоимостное выражение, приравнивается к основным обязательствам, когда как сопутствующими считаются обязательства, не имеющие стоимостного выражения и не включаемые в предмет контракта. Полагаем, что указанная позиция является спорной, поскольку сопутствующие обязательства в контракте могут иметь

<sup>1</sup> Решение Арбитражного суда города Москвы от 23 июня 2022 г. по делу № А40-30346/2022; постановления Арбитражного суда Московского округа от 10 февраля 2023 г. № Ф05-34932/2022 по делу № А40-30346/2022; Восьмого арбитражного апелляционного суда от 20 апреля 2023 г. № 08АП-15893/2022, 08АП-208/2023 по делу № А46-12013/2022 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Там же.

стоимостное выражение. Помимо изложенного, возможны случаи, когда сторонами определено, что цена контракта включает стоимость выполнения всех обязательств, включая сопутствующие [7, с. 30]. В подобных ситуациях приведенное отождествление изложенных правовых категорий является невозможным.

Что же касается смешанных контрактов (контрактов, содержащих элементы различных обязательств), для определения их предметов применяются в соответствующих частях общие положения о договорах данного вида [8; 9; 10]. Например, при проведении открытого конкурса в электронной форме на капитальный ремонт здания заказчиком в локальном сметном расчете предусмотрена поставка и установка стального газового котла. Следовательно, это предполагает исполнение контракта на поставку товара, который будет передан заказчику по товарной накладной, акту передачи или принят к бухгалтерскому учету в соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», что говорит о применении положений об обязательствах как по поставке товара, так и по выполнению работ [11; 12].

Рассмотрим примеры из правоприменительной практики, когда обязательства могут быть признаны сопутствующими:

– непредставление заказчику предусмотренных контрактом документов<sup>1</sup>;

– неуведомление заказчика поставщиком о привлечении соисполнителя к исполнению обязательств по контракту;

– предоставление планов-графиков производства работ по контрактам;

– нарушение порядка обмена информацией<sup>2</sup> и т. д.

Таким образом, отсутствие законодательных дефиниций, применяемых в рамках постановления № 1042, создает множество правовых коллизий в реализации положений ФЗ № 44. В настоящее время восполнение пробелов законодательного регулирования осуществляется правоприменительными органами, решения которых порой являются довольно противоречивыми.

### Заключение

Вопросы гражданско-правовой ответственности сторон контракта в соответствии с Законом о контрактной системе обусловлены важностью реализации публичных интересов общества [13]. При этом в части привлечения к ответственности заказчиков, подрядчиков важно соблюдение баланса интересов всех сторон. Детальная и четкая регламентация действий заказчика в части привлечения к ответственности поставщиков позволит не только уменьшить риски привлечения самих заказчиков к ответственности за неправомерное применение положений ФЗ № 44, но и значительно упростит саму процедуру взыскания неустойки, путем сокращения времени и средств для привлечения к ответственности поставщика [14; 15].

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Федоров А. А. Новый порядок расчета неустойки: все ли проблемы решены? (тезисы доклада) // Государственные и муниципальные закупки – 2017: сборник докладов XII Всероссийской практической конференции-семинара. М.: Компания Ладья, 2017. С. 90–94.

2. Цатурян Е. А. Государственный контракт в гражданском праве России: проблемы теории и практики: монография. М.: Статут, 2020. 224 с.

3. Головизнин А. В. Неустойка как мера гражданско-правовой ответственности в контрактных отношениях поставок товаров (выполнения работ, оказания услуг) для государственных или муниципальных нужд: анализ правоприменения // Право и экономика. 2019. № 3. С. 55–60.

<sup>1</sup> Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 18 июля 2019 г. № А33-33261/2018 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Решение Арбитражного суда г. Москвы от 5 мая 2023 г. Дело № А40-288477/22-126-2176 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Семякин М. Н. Цивилистическая практика в Российской Федерации: проблемы гносеологии, методологии и правоприменения: монография. Екатеринбург: Изд-во Уральского института управления – филиала РАНХиГС, 2015. 248 с.
5. Кошелюк Б. Е. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ». М.: Проспект, 2019.
6. Сарбаш С. В. Элементарная догматика обязательств. М.: Статут, 2016. 336 с.
7. Степанова Е. Е. Особенности гражданско-правовой ответственности по государственным (муниципальным) контрактам // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2018. № 3. С. 27–31.
8. Яковлев В. Ф. Избранные труды. Т. 2: Гражданское право: история и современность. Кн. 2. М.: Статут, 2012.
9. Дрягин И. В. Ответственность сторон по государственным контрактам. Часть 1. Виды, порядок определения размера неустойки // Арбитражный и гражданский процесс. 2017. № 11. С. 56–62.
10. Раев К., Гурин О. Согласованность предмета контракта как необходимое условие для признания его заключенным // Прогосзаказ.рф. 2022. № 3. С. 22–31.
11. Степанова Е. Е. Контрактная система в сфере закупок: опыт цивилистического исследования: монография. СПб.: Гамма, 2018. 228 с.
12. Чорновол Е. П. Принципы контрактной системы России в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы цивилистических отраслей права: межвузовский сборник научных трудов / отв. ред. А. В. Головизнин. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2015. Вып. 14. С. 81–96.
13. Петрищев В. Госзакупкам – зеленый свет // ЭЖ-Юрист. 2013. № 15. С. 5.
14. Мансуров Г. З. О правовой природе неустойки // Актуальные проблемы цивилистических отраслей права: межвузовский сборник научных трудов / отв. ред. А. В. Головизнин. Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2018. Вып. 17. С. 34–39.
15. Чваненко Д. А. Неустойка по государственному контракту: анализ спорных вопросов // Юрист. 2015. № 14. С. 20–25.

## REFERENCES

1. Fedorov A. A. New procedure for calculating penalties: have all the problems been resolved? (abstracts of the report) // State and municipal purchases – 2017. Collection of reports of the XII All-Russian practical conference-seminar. M.: Ladya Company, 2017. P. 90–94. (In Russ.)
2. Tsaturyan E. A. State contract in the civil law of Russia: problems of theory and practice: monograph. M.: Statut, 2020. 224 p. (In Russ.)
3. Goloviznin A. V. Penalty as a measure of civil liability in contractual relations for the supply of goods (performance of work, provision of services) for state or municipal needs: analysis of law enforcement // Law and Economics. 2019. No. 3. P. 55–60. (In Russ.)
4. Semyakin M. N. Civilistic practice in the Russian Federation: problems of epistemology, methodology and law enforcement: monograph. Ekaterinburg: Publishing house of the Ural Institute of Management – branch of RANEPa, 2015. 248 p. (In Russ.)
5. Koshelyuk B. E. “On the contract system in the sphere of procurement of goods, works, services for meeting state and municipal needs: scientific and practical commentary to the Federal Law of April 5, 2013 No. 44-FZ”. M.: Prospect, 2019. (In Russ.)
6. Sarbash S. V. Elementary dogmatics of obligations. M.: Statut, 2016. 336 p. (In Russ.)
7. Stepanova E. E. Features of civil liability under state (municipal) contracts // Municipal service: legal issues. 2018. No. 3. P. 27–31. (In Russ.)
8. Yakovlev V. F. Selected works. Vol. 2: Civil law: history and modernity. Book. 2. M.: Statut, 2012. (In Russ.)
9. Dryagin I. V. Liability of the parties under government contracts. Part 1. Types, procedure for determining the amount of penalties // Arbitration and civil procedure. 2017. No. 11. P. 56–62. (In Russ.)
10. Raev K., Gurin O. Coordination of the subject of the contract as a necessary condition for recognizing it as concluded // Progoszakaz.rf. 2022. No. 3. P. 22–31. (In Russ.)
11. Stepanova E. E. Contract system in the field of procurement: experience of civilistic research: monograph. St. Petersburg: Gamma, 2018. 228 p. (In Russ.)

12. Chornovol E. P. Principles of the contract system of Russia in the sphere of procurement of goods, works, services for meeting state and municipal needs // Actual problems of civilistic branches of law: interuniversity collection of scientific papers / ed. A. V. Goloviznin. Ekaterinburg: Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2015. Issue 14. P. 81–96. (In Russ.)

13. Petrishchev V. Green light for government procurement // EZ-Yurist. 2013. No. 15. P. 5. (In Russ.)

14. Mansurov G. Z. On the legal nature of the penalty // Actual problems of civilistic branches of law: interuniversity collection of scientific papers / ed. A. V. Goloviznin. Ekaterinburg: Ural Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 2018. Issue. 17. P. 34–39. (In Russ.)

15. Chvanenko D. A. Penalty under a government contract: analysis of controversial issues // Jurist. 2015. No. 14. P. 20–25. (In Russ.)

Статья поступила в редакцию 31.07.2024; одобрена после рецензирования 09.08.2024; принята к публикации 27.09.2024.

The article was submitted 31.07.2024; approved after reviewing 09.08.2024; accepted for publication 27.09.2024.