

# Опасные ловушки закона при закупках коммунальных услуг

## ГЛАВНОЕ В СТАТЬЕ

- 1** Цена контракта на закупку коммуналки должна быть твердой. В этом позиции Минэкономразвития и судов полностью совпадают.
- 2** Профильные НПА, 44-ФЗ, а также мнения Минэкономразвития России и судов не согласуются по многим вопросам: по названию документа, возможности пролонгации, ответственности, цене контракта и др.
- 3** Коммунальные организации принимают во внимание нормы 44-ФЗ в основном с точки зрения позиции судов.

При заключении контрактов коммунальные организации руководствуются прежде всего ГК РФ и профильными нормативно-правовыми актами (далее – профильные НПА). Эти документы регулируют вопросы энергоснабжения, водоснабжения, водоотведения, тепло- и газоснабжения. Коммунальные организации принимают во внимание нормы Закона № 44-ФЗ в основном с точки зрения позиции судов. Но эта позиция зачастую идет не всегда в пользу Закона № 44-ФЗ и заказчика.

Мы наблюдаем несогласованность профильных НПА и Закона № 44-ФЗ, а также мнения Минэкономразвития и судов на следующие проблемы:

- название документа, который подписывают стороны между собой, – договор или контракт;
- ответственность сторон в таком контракте;
- цена контракта;
- возможность пролонгации контракта на следующий финансовый год;



Андрей ПРИВАЛОВ,  
Управление Федерального  
казначейства  
по Омской области

- возможность распространения действия договорных отношений на возникшие отношения до заключения контракта.

Рассмотрим это подробно.

## Договор или контракт?

Прежде всего сложности возникли на понятийном уровне. В соответствии с профильными НПА стороны должны заключить договор. В сфере водоснабжения и водоотведения Правительство РФ утвердило даже типовые формы договоров.

Позиция Минэкономразвития России по этому вопросу с момента вступления в силу Закона № 44-ФЗ в 2014 году за почти три года его применения претерпела кардинальные изменения.

Так, в письме от 30.09.2014 № Д28и-1889 ведомство высказало свое мнение о том, что муниципальные заказчики по всем видам закупок, которые предусматривает Закон № 44-ФЗ, заключают муниципальные контракты, а государственные заказчики – государственные контракты.

В письме от 27.07.2015 № Д28и-2187 Минэкономразвития России говорит: договор, который заклю-



### Из зала суда

Неопределенность в названии документа (особенно в 2014 году) приводила к противостоянию сторон – вплоть до судебных разбирательств. Так, Арбитражный суд Омской области, как и Арбитражный суд Западно-Сибирского округа, вставляли на сторону профильного законодатель-

ства и указывали на необходимость заключения именно договора (решение Арбитражного суда Омской области от 11.07.2014 по делу № А46-6439/2014 и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.02.2015 по делу № А46-2311/2014).

чили от имени муниципального образования для обеспечения его нужд, будут называть муниципальным контрактом. Такой вывод с точки зрения правоприменения не ясен: может ли заказчик заключить просто договор – так и осталось вопросом.

И только в письме от 17.08.2016 № Д28и-2107 Минэкономразвития России отмечает, что при закупках товара, работы или услуги в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ заказчики вправе заключить с поставщиком как контракт, так и договор.

### **Ответственность сторон: разные точки зрения**

Другая важная проблема – неоднозначные мнения по поводу ответственности сторон. Профильные НПА и Закон № 44-ФЗ по-разному регулируют эти вопросы.

Например, Федеральный закон от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» (далее – Закон № 416-ФЗ) регламентирует взаимоотношения поставщика воды и ее потребителя. Так, в соответствии с ч. 6.2 ст. 13 Закона № 416-ФЗ абонент, который не полностью и (или) несвоевременно оплатил воду, обязан уплатить пени в размере 1/130 ставки рефинансирования ЦБ РФ. Пени начисляют от невыплаченной в срок суммы за каждый день просрочки, начиная со следующего дня после дня наступления установленного срока оплаты по день фактической оплаты.

В таких же случаях ч. 5 ст. 34 Закона № 44-ФЗ требует начислять пени за каждый день просрочки исполнения обязательства заказчиком в размере 1/300 действующей на дату уплаты пеней ставки рефинансирования ЦБ РФ от не уплаченной в срок суммы.

**Позиция Минэкономразвития.** Ведомство высказало свое мнение в письмах от 14.03.2016 № Д28и-696, от 10.06.2016 № Д28и-1573, но не прояснило ситуацию. Министерство считает, что при заключе-



#### **Документ**

Федеральный закон  
от 07.12.2011 № 416-ФЗ  
«О водоснабжении  
и водоотведении»  
регламентирует взаимо-  
отношения поставщика  
воды и ее потребителя



**Важно**

ВС РФ установил, что заказчики должны платить неустойку по контракту на энергоснабжение в размере 1/130 ставки рефинансирования за каждый день просрочки

нии контракта на оказание услуг по водоснабжению с единственным поставщиком (по п. 8 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ) требование указания пени в размере 1/300 ставки рефинансирования (по ч. 5 ст. 34 Закона № 44-ФЗ) заказчики могут не применять.

Но позиция Минэкономразвития не предусматривает возможности не включать в договор никакой ответственности, потому что ответственность как существенное условие не может отсутствовать в договорных отношениях. В соответствии с Законом № 416-ФЗ существенным условием договора водоснабжения признают ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение сторонами обязательств по договору водоснабжения. И если в договорных отношениях сторон ответственность как существенное условие будет отсутствовать, такой контракт или договор можно признать недействительным согласно ст. 168 ГК РФ.

Поэтому такую позицию Минэкономразвития России понимает как согласие на применение размеров пени, которые отличаются от 1/300 ставки рефинансирования согласно ч. 5 ст. 34 Закона № 44-ФЗ.

**Мнение судебных органов.** Суды преодолевали коллизию, применяя специальную норму Закона № 44-ФЗ, которая учитывает особенности статуса субъектного состава спорных правоотношений. Например, в решении Арбитражного суда Омской области от 11.07.2014 по делу № А46-6439/2014 и постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 07.10.2014 по делу № А46-2311/2014. Суды сделали вывод о том, что недопустимо устанавливать в спорном договоре пени в большем размере, чем это предусмотрено в ч. 5 ст. 34 Закона № 44-ФЗ.

С их точки зрения, применение иного размера пени может повлечь дополнительные расходы бюджетов. Это не соответствует главной цели законодательства о закупках – обеспечении экономии государственных финансов.

В конце 2016 года вышел обзор судебной практики Верховного Суда РФ (далее – ВС РФ) № 3. В нем ВС РФ пояснил, что заказчики должны платить неустойку по контракту на энергоснабжение в размере 1/130 ставки рефинансирования за каждый день просрочки, а не 1/300, которые предусматривает Закон № 44-ФЗ.

### **Должна ли цена контракта быть твердой?**

Еще одна проблемная сторона контрактов (договоров) на коммунальные услуги связана с их ценой.

Согласно профильным НПА сроки и порядок оплаты – существенные условия договора. ГК РФ не предусматривает цену как существенное условие договора. При этом абонент оплачивает фактически потребленный энергоресурс вне зависимости от цены.

При заключении контракта надо указать, что его цена должна быть твердой и определяться на весь срок исполнения контракта (ч. 2 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Дополнительным аргументом служат положения ч. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ о том, что контракты заключают в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг и оплачивают в пределах лимитов бюджетных обязательств.

Минэкономразвития России в письмах от 23.05.2016 № Д28и-1436, № Д28и-1441, от 20.07.2016 № Д28и-1896 считает, что даже указание на ориентировочную цену контракта неправомерно в случаях заключения, например, договора энергоснабжения.

Судебные органы согласны с позицией Минэкономразвития. Так, предложение заказчика о твердой цене контракта ограничивает право поставщика на получение стоимости за фактически оказанные услуги по водоснабжению и водоотведению. Это определили в постановлении Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.02.2015 № Ф04-14403/2014 по делу № А46-2311/2014.



**Важно**  
Возможность пролонгации предусмотрена в ГК РФ, однако Минэкономразвития и суды придерживаются другой позиции

## **Возможность пролонгации контракта на следующий финансовый год**

Даже при очевидной необходимости и желании заказчиков автоматической пролонгации контрактов (договоров) на коммунальные услуги эта возможность ограничена.

Право пролонгировать договоры на оказание коммунальных услуг предусматривают нормы ст. 540 и ст. 548 ГК РФ в их взаимосвязи. Однако нормы бюджетного законодательства и Закона № 44-ФЗ не предполагают автоматическое продление договорных отношений.

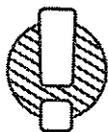
Минэкономразвития России в письме от 14.07.2016 № Д28и-1818 пришло к заключению, что пролонгировать договорные отношения невозможно.

Судебные органы также определили невозможность пролонгировать контракты. Это подтверждают постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.02.2015 № Ф04-14392/2014 по делу № А46-6439/2014 и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 10.02.2015 № Ф04-14403/2014 по делу № А46-2311/2014.

## **Возможность распространить действие отношений на время до заключения контракта**

Оказание коммунальных услуг – непрерывный процесс по подаче энергии, воды и газа. Он не прекращается ни 31 декабря, ни 1 января.

Но согласование сторонами существенных условий нового контракта в начале года по времени может затянуться. Поэтому стороны договорных отношений считают нормальным распространять вновь заключенный контракт на отношения, которые возникли до его заключения.



#### Важно

Закон № 44-ФЗ прямо не запрещает распространять условия контракта на отношения, возникшие до его заключения. Позиция Минэкономразвития по этому вопросу двойственна

Стороны вправе установить, что условия заключенного ими договора применяются к их отношениям, возникшим до заключения договора (ч. 2 ст. 425 ГК РФ). При этом Закон № 44-ФЗ не содержит прямого запрета включать в контракт это условие.

Если у сторон договорных отношений по этому вопросу полное согласие, то Минэкономразвития неоднократно кардинально меняло свое мнение. Так, в письме от 01.06.2015 № Д28и-1437 ведомство отметило, что такие условия в контрактах не регламентируют нормы Закона № 44-ФЗ.

В письме от 21.07.2015 № Д28и-2185 Минэкономразвития России делает вывод, что возможность распространения действия такого договора на отношения, возникшие до заключения договора, должна быть в нем непосредственно отражена.

Однако уже в письме № Д28и-1399 от 30.05.2016 конкретно по вопросу о закупке коммунальных услуг министерство меняет свою позицию на прямо противоположную. Оно говорит, что положение п. 2 ст. 425 ГК РФ не применяются к отношениям, которые регулирует Закон № 44-ФЗ. Ведь обязательственные правоотношения между заказчиком и поставщиком начинаются исключительно с момента заключения контракта.

Если учитывать все разногласия и значительное количество времени на их согласование с коммунальными организациями, на практике заключение договоров на оказание коммунальных услуг на следующий год в декабре воспринимают как очень большую удачу.

Все эти проблемы – далеко не полный перечень разногласий, которые возникают у сторон при согласовании условий контрактов и договоров. Решение очевидно: надо обеспечить согласованность норм профильного законодательства с нормами Закона № 44-ФЗ. Кроме того, необходимо обозначить четкую позицию федеральных органов в сфере контрактных отношений.