

*УДК 347.4*

**К ВОПРОСУ О ПРАВОМЕРНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ КОНСТРУКЦИИ  
РАМОЧНОГО ДОГОВОРА К КОНТРАКТУ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

*Аблятипова Н. А., Волкова И.Ю.*

*Крымский филиал ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»*

В статье изучается вопрос заключения государственных или муниципальных контрактов с применением конструкции рамочного договора. Проводится анализ мнений ученых-цивилистов относительно возможности заключения контракта с открытыми условиями. Установлено, что рамочный договор является значимым гражданско-правовым институтом, так как посредством его реализации у сторон появляется возможность конкретизировать условия, которые в силу различных причин невозможно сформулировать изначально. Однако к контрактам такая конструкция применима не всегда, так как их условия должны быть сформулированы максимально конкретно во избежание нарушений антимонопольного законодательства. На основании результатов исследования норм действующего законодательства, разъяснений высших судов и сформировавшейся правоприменительной практики авторами сформулирована точка зрения относительно правомерности и целесообразности заключения контрактов с конструкцией рамочного договора.

**Ключевые слова:** обязательственные правоотношения, рамочный договор, существенные условия договора, изменение условий договора, государственный контракт.

Контракты для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее – контракты) занимают особое место в системе гражданско-правовых договоров. Несмотря на гражданско-правовую природу, заключение и реализация контракта имеет особое правовое регулирование, отличное от иных договоров. Так, если по общему правилу при выборе контрагента субъекты права свободны, то для определения исполнителя по контракту законодательством предусмотрены конкурентные процедуры. Кроме того, при заключении договоров между частноправовыми субъектами последние имеют право беспрепятственно вносить изменения в условия договора путем заключения дополнительных соглашений. Для этих целей гражданским законодательством закреплен институт рамочного договора или договора с открытыми условиями. В отношении контрактов применение рамочного договора является ограниченным, так как стороны не вправе вносить изменения в условия, за исключением случаев, предусмотренных законодательством. Несмотря на это условия контрактов нередко меняются или уточняются после заключения. Это является причиной возникновения дискуссии о возможности заключения государственного контракта с открытыми условиями в доктрине и практике. В науке гражданского права данная проблема освещена не в полной мере, что обуславливает актуальность настоящего исследования.

Вопрос заключения государственного контракта с применением конструкции рамочного договора является неоднозначным. Некоторые исследователи категорически не соглашались с возможностью заключения государственного контракта как рамочного договора, обосновывая это тем, что «сущность рамочного договора противоречит целям государственных закупок, а именно, определение наилучшего поставщика» [1]. Иные же считают, что «применение открытых условий в государ-

ственном контракте допустимо, так как не во всех контрактах возможно заранее определить объем исполнения, поэтому цена контракта может варьироваться» [2]. Существует также мнение, что «государственным и муниципальным заказчикам необходимо предоставить право заключать рамочный договор, однако установить при этом ограничения в части перечня товаров и запрета заключать контракт с единственным участником конкурентной процедуры» [3, с. 8]. Кроме этого, имеет место точка зрения о необходимости закрепления категории рамочного контракта [4, с. 12].

Для определения наиболее корректной позиции по рассматриваемому вопросу необходимо определить, допускается ли изменение условий государственного контракта с точки зрения действующего законодательства и сложившейся практики. Проанализируем далее положения нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере заключения контрактов, и регламентирующих специфику рамочных договоров. Институт рамочного договора направлен на заключение договора с определением общих условий правоотношения. При этом некоторые из них могут быть уточнены или включены в договор в дальнейшем путем заключения дополнительных соглашений или иными способами [5, п. 1 ст. 429.1]. Пленум Верховного Суда Российской Федерации разъяснил, что рамочным договором могут быть установлены организационные, маркетинговые и финансовые условия договора, которые в дальнейшем должны быть конкретизированы [6, п. 30].

Правовое регулирование отношений, возникающих из контрактов, имеет большее количество ограничений по сравнению с иными договорами. Так, в гражданском законодательстве России устанавливается, что в контракт обязательно должны быть включены условия об объеме и стоимости выполняемых работ, сроках исполнения, размере и порядке оплаты, и способах обеспечения исполнения обязательств [7, п. 1 ст. 766]. По общему правилу изменение существенных условий контракта при его исполнении запрещено [8, ч 1 ст. 95]. Нарушение этого образует состав административно-правового нарушения [9, ч. 4 ст. 7.32]. При этом законом устанавливается закрытый перечень обстоятельств, при которых конкретизация условий допускается [8, ч 1 ст. 95].

Установленные ограничения обусловлены тем, что контракты заключаются по итогам проведения конкурентных процедур, поэтому условия должны быть доступны к ознакомлению всем потенциальным участникам закупки. Однако на практике стороны контракта часто заключают дополнительные соглашения, направленные на изменение или уточнение существующих условий или включение новых. Это становится причиной привлечения их к ответственности антимонопольным органом. При рассмотрении жалоб на постановления о привлечении к административной ответственности судам необходимо установить, могли ли стороны изначально предусмотреть обстоятельства, из-за которых возникла необходимость изменять или уточнять условия контракта.

При одних обстоятельствах суды признают неправомерным заключение дополнительных соглашений и внесение изменений в контракт, мотивируя это тем, что потенциальные участники, принимая решение об участии или неучастии в конкурентной процедуре, должны быть осведомлены обо всех условиях контракта, а последующее их изменение негативно влияет на состояние конкуренции. В иных слу-

чаях судебные органы признают изменение условий контракта допустимым, указывая на то, что внесение изменений необходимо для достижения целей контракта.

Важно отметить, что изменение или уточнение одного условия влечет изменения иных. Например, при конкретизации предмета государственного контракта в части объема и видов работ меняется его цена и сроки. Относительно изменения условий контракта в части увеличения объема работ ВС РФ разъяснил, что подобные изменения допустимы лишь в том случае, если их невыполнение создает угрозу прочности и качеству результата выполняемой работы. Дополнительно можно предусмотреть лишь те работы, которые не могли быть учтены изначально. Кроме того, выполнение дополнительных работ должно влиять на возможность ввода объекта в эксплуатацию [10, п.12]. Так, если стороны докажут, что формулирование предмета контракта в полном объеме было невозможно в силу объективных причин, внесение изменений будет признано обоснованным. Как пример приведем следующее дело.

По итогам проведения открытого конкурса в электронной форме государственное учреждение и акционерное общество заключили контракт на выполнение работ по строительству жилого многоквартирного дома. В процессе исполнения контракта было заключено дополнительное соглашение, по условиям которого стороны утвердили дополнительные виды и объемы работ, увеличили цену и продлили срок. Антимонопольный орган внесение изменений незаконным ввиду того, что новые виды работ не являлись работами по строительству и не предусматривались проектной документацией, поэтому для их выполнения необходимо было определить иного подрядчика путем конкурентной процедуры.

Обжалуя постановление о привлечении к административной ответственности, заказчик указал, что включенные дополнительным соглашением виды работ ранее были исключены из сметы контракта в связи с недостаточностью лимитов бюджетных средств. После их доведения было заключено дополнительное соглашение, так как ввод в эксплуатацию жилого дома без выполнения дополнительных работ был невозможен. В отношении увеличения срока заявитель отметил, что подрядчик нарушил сроки выполнения работ, за что им была уплачена неустойка и предоставлена банковская гарантия на новый срок.

Суд удовлетворил заявленные требования, так как работы, предусмотренные контрактом и включенные в него позднее, относились к одному и тому же объекту. В этой части суд также отметил, что выполнение первоначальных и дополнительных видов работ одной организацией было бы эффективней, так как при появлении иного подрядчика возникла бы необходимость согласовывать действия по выполняемым работам, что поставило бы под угрозу своевременное и качественное исполнение контракта. Кроме того, суд принял во внимание невозможность включения работ в смету контракта из-за отсутствия лимитов бюджетных обязательств [11]. Арбитражный апелляционный суд [12] и арбитражный суд округа [13] оставили решение суда первой инстанции без изменений.

В ином деле суды признали незаконным изменение условий контракта о предмете и повышении цены 0,8% по причине отсутствия объективной невозможности предусмотреть заранее условия, вызвавшие необходимость конкретизации условий [14].

Таким образом, изменение предмета контракта допустимо лишь при необходимости обеспечения более качественного исполнения контракта и реализации целей,

обусловивших его заключение. Применение рамочного договора в этом случае будет правомерным в случае, если выполнение всего комплекса работ необходимо для надлежащего функционирования объекта и введения его в эксплуатацию, а включение некоторых видов работ изначально было невозможно. Кроме того, внесение изменений в контракт, а не определение иного подрядчика должно быть целесообразным с экономической точки зрения.

Не менее значимым условием контракта является срок его исполнения. Для принятия решения об участии в конкурентной процедуре на заключение контракта хозяйствующие субъекты оценивают возможность выполнения ими обязанностей в предусмотренные сроки. По этой причине увеличение срока после заключения контракта расценивается судами как антиконкурентное действие. В обоснование изменения условия о сроке стороны могут ссылаться на возникновение необходимости выполнения дополнительных действий, не связанных с предметом контракта. В таких случаях важно определить, что является результатом выполненных работ и подтвердить наличие возможности предусмотреть необходимость выполнения иных действий на этапе формирования проекта контракта. Продемонстрируем это на примере следующего дела.

Между районной больницей и строительной организацией был заключен контракт на выполнение работ по строительству терапевтического отделения больницы. После завершения строительства стороны заключили дополнительное соглашение, которым продлили срок выполнения контракта на 211 дней для проведения экспертизы внесенных в проектную документацию объекта изменений. Антимонопольный орган признал изменение срока незаконным и вынес определение о привлечении организации к административной ответственности. Обращаясь в суд для признания постановления незаконным, заявитель указал, что продление срока было необходимо ввиду отсутствия подтверждения соответствия внесенных изменений в документацию требованиям технических регламентов.

Принимая решение, суд учел следующее. Исходя из условий заключенного контракта, результатом выполненных работ является здание, на ввод в эксплуатацию которого получено разрешение. В рассматриваемом деле акт приемки законченного объекта строительства и разрешение на ввод в эксплуатацию были получены до заключения дополнительного соглашения. Таким образом, обязанности по контракту были исполнены, поэтому необходимости вносить изменения в контракт не было. Доказательств того, что дополнительное соглашение было заключено по причинам, которые невозможно было учесть при заключении контракта, заявитель не представил. Исходя из этого суд пришел к выводу о незаконности изменения условия контракта и отказал в удовлетворении заявленных требований [15]. Суды апелляционной [16] и кассационной [17] инстанций оставили решение в силе.

Проанализированное решение позволяет сделать вывод о том, что условие о сроке, во-первых, не может быть открытым, во-вторых, не подлежит произвольному изменению сторонами. При изменении срока выполнения контракта стороны не вправе ссылаться на то, что между ними был заключен рамочный договор, так как при формировании проекта контракта необходимо учесть все факторы, влияющие на продолжительность его исполнения.

В приведенных примерах судебной практики изменения условий контракта касались предмета, срока и цены. Однако стороны могут вносить изменения в части по-

рядка оплаты. В таких случаях правомерность таких изменений мотивируется тем, что они существенные условия контракта не менялись. Однако в проекте контракта условие о порядке и сроке оплаты работ должно быть предусмотрено изначально. Например, если контрактом не предусматривалась выплата аванса, но в дальнейшем это условие было внесено сторонами, суд не признает это правомерным. В подтверждение этого приведем следующее дело.

По результатам электронного аукциона между агентством государственного заказа Красноярского края и обществом с ограниченной ответственностью был заключен государственный контракт на выполнение ремонтно-реставрационных работ. В дальнейшем стороны заключили дополнительное соглашение, которым предусмотрели возможность выплаты аванса подрядчику. Управление Федеральной антимонопольной службы признало изменение условий контракта в части порядка оплаты незаконным и привлекло общество с ограниченной ответственностью к административной ответственности. Подрядчик не согласился с законностью действий антимонопольного органа и обратился в арбитражный суд для его обжалования.

Мотивируя требования, заявитель указал, что внесенные в контракт изменения не затрагивали его существенные условия. Так, по мнению заявителя, условие о порядке оплаты не относится к существенным условиям договора подряда, так как определяет лишь форму расчета между сторонами. Заявитель также указал на то, что цена договора сторонами не менялась.

По итогам оценки доводов сторон суд отказал в удовлетворении требований ввиду того, что внесение условия о выплате аванса, которое не было предусмотрено изначально, значительно повлияло на потенциальный круг участников электронного аукциона на этапе определения исполнителя. Суд также указал на то, что условие о порядке и сроке оплаты работ, в том числе о выплате аванса, является существенным и относится к обязательным условиям, которые заказчик обязан публиковать в единой информационной системе в сфере закупок и включать в контракт изначально [18]. Суды апелляционной [19] и кассационной [20] инстанций поддержали данные выводы. Верховный Суд Российской Федерации отказал в передаче кассационной жалобы на рассмотрение [21].

Проанализированное дело свидетельствует о том, что условие об авансе должно изначально быть в проекте контракта, поэтому применение конструкции рамочного договора для условия об авансе невозможно. Это условие нельзя оставить открытым, так как это будет негативно влиять на состояние конкуренции.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что рамочный договор является значимым гражданско-правовым институтом, так как посредством его реализации у сторон появляется возможность конкретизировать условия, которые в силу различных причин невозможно сформулировать изначально. Однако к контрактам такая конструкция применима не всегда, так как их условия должны быть сформулированы максимально конкретно во избежание нарушений антимонопольного законодательства. Однако важно отметить, что не всегда возможно заранее установить точные условия, и их изменение может потребоваться для более качественного и экономически эффективного исполнения контракта.

Исходя из положений законодательства и сформировавшейся судебной практики, рамочная конструкция для заключения государственных контрактов является

допустимой, но лишь в том случае, если изменения не создадут условия для ограничения конкуренции. Кроме того, применение конструкции рамочного договора для улучшения результата выполнения государственного контракта и введения объекта в эксплуатацию также является целесообразным и правомерным.

Законодательство о контрактной системе направлено на выбор наилучшего подрядчика при рациональном использовании средств государства или муниципалитета. В некоторых случаях с точностью установить условия реализации контракта не представляется возможным, из-за чего изменение условий в дальнейшем необходимо для экономической целесообразности и эффективности достижения целей контракта. По этой причине нельзя согласиться с мнением, что концепция рамочного договора противоречит сущности законодательного регулирования государственных закупок.

Точка зрения о необходимости закрепления в законодательстве понятия «рамочный контракт» также представляется не вполне обоснованной, так как рамочный договор не является особой разновидностью гражданско-правового договора с самостоятельным предметом, а лишь предопределяет возможность изменить условия.

Таким образом, наиболее обоснованной представляется позиция, согласно которой государственные и муниципальные заказчики имеют право заключать рамочные договоры, учитывая при этом ограничения, предусмотренные гражданским законодательством и законодательством о контрактной системе в сфере закупок.

Изменение условий контрактов или включение новых распространенное явление, поэтому вопрос целесообразности заключения контрактов с рамочной конструкцией будет оставаться актуальным для дальнейшего изучения.

#### **Список литературы:**

1. Цатурян Е.А. Государственный контракт в гражданском праве России: проблемы теории и практики: монография / Е. А. Цатурян. – Москва: Статут, 2020. – 224 с. // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://elck.ru/34iqPs> (дата обращения: 10.09.2023)
2. Кирпичев А.Е. Применение конструкции рамочных договоров к государственным и муниципальным контрактам // Коммерческое право. 2011. N 1(8). С. 98-103.
3. Тасалов Ф.А. Отношения по размещению и исполнению государственного заказа: особенности гражданско-правового регулирования (на примере Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 23 с.
4. Сергачева О.А. Европейский опыт гражданско-правового регулирования размещения заказов для государственных и муниципальных нужд (на примере Итальянской Республики). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 24 с.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, N 32, ст. 3301.
6. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 N 49 «О некоторых вопросах применения общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации о заключении и толковании договора» // Российская газета. N 4. 11.01.2019.
7. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 29.01.1996. N 5. Ст. 410.
8. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ, 08.04.2013. N 14. Ст. 1652.
9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 07.01.2002. N 1 (ч. 1). Ст. 1.
10. 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. N 12. Декабрь, 2017.
11. Решение Арбитражного суда Томской области от 24.05.2022 по делу № А67-2443/2022 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e089ce2a-7361-4815-a328->

- 2b397b80d168/7127668e-919e-4706-851b-4fca44d41fd2/A67-2443-2022\_20220524 (дата обращения: 10.09.2023)
12. Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 09.08.2022 по делу № А67-2443/2022// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e089ce2a-7361-4815-a328-2b397b80d168/b141c013-c0b7-47c0-81e8-2cb462ac0406/> (дата обращения: 10.09.2023)
13. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 05.12.2022 по делу № А67-2443/2022// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/e089ce2a-7361-4815-a328-2b397b80d168/fb7677ed-025c-41f8-94c3-a365406a7c74/> (дата обращения: 10.09.2023)
14. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 25.01.2023 по делу №А55-34005/2021// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2d90315b-92f3-45e4-9ac8-1b61f4c8d19c/ee50ef9a-5c37-4006-8d45-f4d246e975d9/A55-34005-2021\\_20230125\\_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/2d90315b-92f3-45e4-9ac8-1b61f4c8d19c/ee50ef9a-5c37-4006-8d45-f4d246e975d9/A55-34005-2021_20230125_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 10.09.2023)
15. Решение Арбитражного суда Архангельской области от 30 сентября 2021 года по делу А05-8644/2021// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d2b7dc06-1f69-4659-a86d-d4c17ec4c6db/6a9abd39-1983-44a3-9287-19170e30e3ff> (дата обращения: 10.09.2023)
16. Постановление Четырнадцатого Арбитражного апелляционного суда от 01 февраля 2022 года по делу №А05-8644/2021// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d2b7dc06-1f69-4659-a86d-d4c17ec4c6db/f00fb43e-0101-42cc-9a9d-37e1be5eaf6f/> (дата обращения: 10.09.2023)
17. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 17 мая 2022 года по делу №А05-8644/2021№А05-8644/2021// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/d2b7dc06-1f69-4659-a86d-d4c17ec4c6db/6a9abd39-1983-44a3-9287-19170e30e3ff> (дата обращения: 10.09.2023)
18. Решение Арбитражного суда Красноярского края от 09 февраля 2021 года по делу № А33-37134/2020// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/0617c9db-4f6c-4dd3-8e76-0189f207d5e5/3122e104-4473-4a0f-8f72-1f0a62879ce6/> (дата обращения: 10.09.2023)
19. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 26 марта 2021 года по делу №А33-37134/2020// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/0617c9db-4f6c-4dd3-8e76-0189f207d5e5/2f56a2ec-319c-483c-b59a-ba0e57ff6f108/> (дата обращения: 10.09.2023)
20. Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 01 июня 2021 года по делу № А33-37134/2020// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: [https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/0617c9db-4f6c-4dd3-8e76-0189f207d5e5/1c7ffd37-b168-4c2d-8a4a-fce0bb167cc7/A33-37134-2020\\_20210601\\_Postanovlenie\\_kassacionnoj\\_instancii.pdf?isAddStamp=True](https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/0617c9db-4f6c-4dd3-8e76-0189f207d5e5/1c7ffd37-b168-4c2d-8a4a-fce0bb167cc7/A33-37134-2020_20210601_Postanovlenie_kassacionnoj_instancii.pdf?isAddStamp=True) (дата обращения: 10.09.2023)
21. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 03.08.2021 № 302-ЭС21-12194// [Электронный ресурс]. – Режим доступа: URL: <https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/0617c9db-4f6c-4dd3-8e76-0189f207d5e5/f4b390c3-e904-4736-9fc1-b03fa5ed2f83/> (дата обращения: 10.09.2023)

**Ablyatipova N. A., Volkova I.Yu. On the question of the legality of the application of the construction of a framework agreement to a contract for state or municipal needs // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2024. – Т. 10 (76). № 1. – P.449-456**

The article examines the issue of concluding state or municipal contracts using the framework agreement design. An analysis of the opinions of civil law scholars regarding the possibility of concluding a contract with open terms is carried out. It has been established that a framework agreement is a significant civil law institution, since through its implementation the parties have the opportunity to specify conditions that, for various reasons, cannot be formulated initially. However, such constructions are not always applicable to contracts, since their terms must be formulated as specifically as possible in order to avoid violations of antitrust laws. Based on the results of a study of the norms of current legislation, clarifications of higher courts and established law enforcement practice, the authors formulated a point of view regarding the legality and feasibility of concluding contracts with the design of a framework agreement.

**Keywords:** obligatory legal relations, framework agreement, essential terms of the agreement, changing the terms of the agreement, government contract.

#### Spisok literatury:

1. Caturjan E.A. Gosudarstvennyj kontrakt v grazhdanskom prave Rossii: problemy teorii i praktiki: monografija / E. A. Caturjan. – Moskva: Statut, 2020. – 224 s. // [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://clck.ru/34iqPs> (data obrashhenija: 10.09.2023)
2. Kirpichev A.E. Primenenie konstrukcii ramocnyh dogovorov k gosudarstvennym i municipal'nym kontraktam // Kommercheskoe pravo. 2011. N 1(8). S. 98-103.
3. Tasalov F.A. Otnoshenija po razmeshheniju i ispolneniju gosudarstvennogo zakaza: osobennosti grazhdansko-pravovogo regulirovanija (na primere Rossijskoj Federacii i Soedinennyh Shtatov Ameriki). Avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2013. 23 c.