



КАЗАНЦЕВ Д.А.,
член Совета Торгово-промышленной палаты Российской Федерации
по развитию системы закупок, кандидат юридических наук
info@dkazantsev.ru

КОРРЕКТИРОВКА ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. Корректировка условий государственных и муниципальных контрактов сегодня по общему правилу запрещена – за исключением случаев, прямо предусмотренных законодательством о контрактной системе. В этих условиях затруднительным становится даже обоснованное изменение контракта тогда, когда без изменений его исполнение просто невозможно. Это, в свою очередь, делает невозможной поставку качественных товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд. Для решения этой проблемы круг ситуаций, в которых допускаются изменения, регулярно расширяется. Однако решение проблемы обоснованного изменения контракта без избыточных административных процедур невозможно без перехода от казуального регулирования к системному регулированию данного вопроса.

Ключевые слова: государственные закупки, контрактная система, правовое регулирование, контракт, изменение контракта, дополнительное соглашение.

Для цитирования: Казанцев Д.А. Корректировка государственного контракта: проблемы и перспективы правового регулирования // Закупки и право. 2025. № 2. С. 36–42. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2025-2-3>

DMITRY A. KAZANTSEV,
Member of the Council of the Chamber of Commerce and Industry of the Russian Federation
for the Development of the procurement System, Candidate of Law
info@dkazantsev.ru

CHANGE OF PUBLIC CONTRACT: PROBLEMS AND PROSPECTS OF LEGAL REGULATION

Abstract. Change of terms of contracts for supply for state and municipal needs in Russia today is generally prohibited (except for cases expressly provided for by law). In these conditions, even a justified change of the contract is often impossible. This, in turn, makes it impossible to supply high-quality goods, works and services for state and municipal needs. To solve this problem, the range of situations in which changes are allowed is regularly expanded. However, the solution to the problem of a justified change of the contract without excessive administrative procedures is impossible without a transition from casual regulation to systemic regulation of this issue.

Keywords: public procurement, contract system, legal regulation, contract, change of contract, additional agreement.

For citation: Dmitry A. Kazantsev. Change of public contract: problems and prospects of legal regulation // Procurement and Law. 2025. No. 2. P. 36–42. URL: <https://doi.org/10.55959/MSU3034-2481-2025-2-3>

Введение

Изменение государственного или муниципально-го контракта является частным случаем корректировки договорных условий. С точки зрения гражданского законодательства изменение условий договора охватывается общей нормой о свободе договора. Статьей 450 Гражданского кодекса РФ в качестве главного основания для изменения договора названо согласие сторон. Помимо согласия сторон, изменение условий договора может стать следствием его существенного

нарушения. Причиной изменения могут быть сами договорные условия. Но в любом случае изменение договора есть ординарная опция договорных отношений.

Необходимость этой легальной возможности обусловлена не только соблюдением принципа свободы договора, но и экономическими реалиями. Уже после подписания договора могут произойти события, препятствующие его исполнению в неизменном виде. И эти события могут быть объективно непредсказуемыми для всех сторон договора.

Неслучайно в ст. 451 ГК РФ основанием для изменения договора названо существенное изменение обстоятельств заключения договора, причем «изменение обстоятельств признается существенным, когда они изменились настолько, что, если бы стороны могли это разумно предвидеть, договор вообще не был бы ими заключен или был бы заключен на значительно отличающихся условиях».

Однако в сфере государственного и муниципального заказа общие гражданско-правовые нормы применяются лишь с учетом специального законодательства о контрактной системе. И в вопросе изменения условий уже подписанного контракта специфика этого законодательства дает знать о себе в полной мере.

Изменение госконтракта: текущее состояние проблемы

На первый взгляд правила контрактной системы относительно изменений контракта гармонизированы с гражданско-правовыми нормами об изменении договора: корректировки вносятся в контракт на основании согласия сторон, оформленного дополнительным соглашением к контракту. В силу публичного характера контрактной системы это дополнительное соглашение публикуется в Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС).

Причем в ЕИС размещается не только дополнительное соглашение, но и сведения о нем. Это предполагает техническую возможность мониторинга корректировок любых контрактов, причем не тотальное отслеживание, а мониторинг на основании риск-факторов.

Формально такой мониторинг представляет собой ретроспективный контроль, поскольку проводится он уже после подписания дополнительного соглашения. Но де-факто он дает возможность превентивного отслеживания и пресечения злоупотреблений. Ведь в подавляющем большинстве случаев дополнительное соглашение попадает в ЕИС еще до окончания поставки и тем более до оплаты контракта на новых условиях.

Кроме того, любые корректировки контракта, предусматривающие увеличение его цены, допускаются лишь в том случае, если заказчик не выходит за пределы доведенных до него лимитов бюджетных обязательств.

Казалось бы, сочетание лимита бюджетных обязательств и обязательного размещения в ЕИС сведений о любых корректировках должно быть как сдерживающим фактором для ограничения необоснованных изменений контракта, так и достаточной гарантией для своевременного выявления таких изменений.

Но даже при наличии таких сдерживающих факторов именно неизменность условий государственных и муниципальных контрактов в течение всего срока их действия сегодня является базовой нормой для любого заказчика. Иными словами, даже при наличии объективной необходимости заказчик не вправе изменять контрактные условия в том случае, если та или иная норма Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе) не разрешает ему этого делать.

В самом тексте Закона № 44-ФЗ предусмотрен закрытый перечень исключений, позволяющих заказчику изменять контракт. Но правила применения этих норм неодинаковы.

Так, базовые дозволения ст. 95 характеризуются тем, что при наличии хотя бы одной из описанных в этой статье ситуаций любой заказчик может изменить нормы уже подписанного контракта, не прибегая для этого к дополнительным процедурам. Предмет контракта при этом роли не играет.

Прежде всего заказчику дозволено подписать дополнительное соглашение к контракту при снижении цены без изменения объема поставки и иных условий контракта.

Заказчик может инициировать увеличение или уменьшение объема поставки, выполняемой работы или оказываемой услуги не более чем на 10% от предусмотренного контрактом объема. При этом по соглашению сторон допускается изменение цены контракта пропорционально дополнительному объему поставки. Цена единицы товара в этом случае должна определяться как частное от деления первоначальной цены контракта на предусмотренное в контракте количество такого товара.

Можно пересмотреть срок исполнения отдельного этапа без изменения общего срока исполнения контракта.

Наконец, цена контракта пересматривается в случае изменения регулируемых цен (тарифов) на товары, работы, услуги. Разумеется, такой пересмотр будет обоснованным лишь в том случае, если заказчик сможет — сам или по инициативе поставщика — доказать влияние регулируемых тарифов на цену контракта. Ведь регулируемые тарифы могут влиять на цену контракта даже тогда, когда предметом поставки не является та продукция, цены на которую подлежат государственному регулированию. В любом случае подобные расчеты стоит зафиксировать в письменном виде. Кроме того, целесообразно приложить их к дополнительному соглашению: включение расчетов в основной текст соглашения не вполне соответствует современной юридической практике, а вот включить их в допсоглашение в качестве приложения предоставляется более чем уместным.

В других случаях ключевое значение имеет предмет закупки, а иногда еще и способ закупки.

Так, например, корректировка контракта, подписанного по итогам закупки у единственного поставщика, разрешена в следующих случаях:

- закупка товара, работы или услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий;
- закупка услуг организаций коммунального хозяйства (водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение и т.п.);
- закупка услуг центрального депозитария;
- аренда нежилого здания, строения, сооружения, нежилого помещения, земельного участка, а также аренда жилых помещений, находящихся на территории иностранного государства, заказчиками, осуществляющими деятельность на территории иностранного государства;
- закупка юридических услуг в целях обеспечения защиты интересов России в иностранных и между-

народных судах и арбитражах, а также в органах иностранных государств;

- заключение федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ) контракта с иностранной организацией на лечение гражданина России за рубежом.

Корректировка цены и сроков контракта допускается при изменении объема или содержания отдельных видов работ, а именно:

- работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства;
- работ по геологическому изучению недр;
- работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России.

То же дозволение действует, например, и при включении одновременно в предмет контракта выполнения работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства.

Однако во всех случаях изменения условий контракта, заключенного на выполнение отдельных видов работ, корректировка допускается лишь в пределах 10% от цены контракта.

Если контракт, предметом которого является выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, геологическому изучению недр, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия, по независящим от сторон контракта обстоятельствам, влекущим невозможность его исполнения, в том числе необходимость внесения изменений в проектную документацию, либо по вине подрядчика не исполнен в установленный в контракте срок, допускается однократное изменение срока исполнения контракта.

При этом срок может быть увеличен не более, чем вдвое (т.е. если изначально контракт был заключен, например, на два года, то срок его исполнения может быть сдвинут на год, на полтора или на два, однако на два с половиной года увеличить его уже не получится).

Есть и некоторые другие, менее распространенные ситуации, в которых изменение контракта дозволено. Например, в случае заключения контракта с иностранной организацией на лечение гражданина России за рубежом цена контракта, независимо от способа закупки, может быть изменена при увеличении или уменьшении по медицинским показаниям перечня услуг, связанных с лечением.

Особняком в наборе оснований для корректировки контракта находится так называемая спецнорма. Хотя само понятие «спецнорма» не фигурирует в качестве официального в действующем законодательстве, им зачастую объединяют ситуации, в которых для изменения контрактных условий требуется одобрение высшего органа исполнительной власти. Для федерального заказчика таким органом является Правительство РФ, для регионального заказчика — администрация субъекта РФ, для муниципального заказчика — администрация муниципального образования.

Федеральным законом от 26 декабря 2024 г. № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» действие общей спецнормы было продлено на 2025 год. Согласно ей, если контракт подписан до конца 2025 г. и при его ис-

полнении возникли независящие от сторон обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения, то в этот контракт могут быть внесены изменения, обеспечивающие сохранение возможности исполнения контракта (классический случай — увеличение цен на поставки импортных комплектующих). Такое изменение инициируется и обосновывается поставщиком, утверждается заказчиком, но для подписания дополнительного соглашения требуется еще и одобрение высшего органа исполнительной власти.

Можно ожидать, что со временем эта норма из срочной станет постоянно действующей. В настоящее время закон допускает существование нескольких постоянных спецнорм для заказчика.

Во-первых, это изменение крупного долгосрочного контракта в ситуации, когда «исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно». По общему правилу для федерального заказчика сегодня это контракт на срок не менее 3 лет на сумму не менее 10 млрд рублей; для регионального заказчика установлен порог в 3 года и 1 млрд рублей; для муниципального — 1 год и 500 млн рублей.

Разумеется, есть и исключения. Например, для контракта, заключенного для обеспечения федеральных нужд и включающего выполнение работ по проведению клинических исследований лекарственных препаратов для медицинского применения, ценовой порог составляет 40 млн рублей. Для контракта, заключенного для обеспечения федеральных нужд и включающего выполнение работ по геологическому изучению недр, — 100 млн рублей. Для контракта жизненного цикла — те же 100 млн рублей. Для госконтракта на выполнение работ, связанных с осуществлением регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом по регулируемым тарифам, ценовой порог составляет 1 млн рублей, а для такого же муниципального контракта — 100 тыс. рублей.

Во-вторых, по согласованию с высшим органом исполнительной власти заказчику дозволено изменение контракта, предметом которого является выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ. Срок действия такого контракта опять же должен составлять не менее 1 года.

В-третьих, контракт можно изменить, если при исполнении заключенного на срок не менее 1 года контракта возникли независящие от сторон контракта обстоятельства, влекущие невозможность его исполнения, в том числе необходимость внесения изменений в проектную документацию. Но контракт при этом должен быть заключен на срок не менее 1 года, на сумму не менее 100 млн рублей и предусматривать выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу объекта капитального строительства, геологическому изучению недр, проведению работ по сохранению объектов культурного наследия. В этом случае разрешение высшего органа исполнительной власти выдается лишь в том случае, если изменение контракта не приведет к увеличению срока его исполнения или цены контракта более чем на 30%.

Расширение пространства свободы

Приведенные выше законодательные ограничения призваны возвести дополнительные барьеры на пути злоупотреблений, связанных с изменением контракта. Вот только на практике эта мера оказывается тем самым лекарством, которое хуже болезни, поскольку за пределами очерченного действующим законодательством круга дозволений оказываются не только и не столько «серые» схемы, сколько реальные хозяйственные ситуации, в которых надлежащее исполнение контракта без его корректировки объективно невозможно.

Это, в свою очередь, требует постоянного расширения перечня и содержания тех норм, которые все же позволяют заказчику и поставщику подписывать дополнительные соглашения к контракту.

Например, в марте 2025 г. на рассмотрение в Государственную думу был внесен проект Федерального закона № 854737-8, посвященный проблеме расширения пространства применения возможности корректировки государственного и муниципального контрактов по соглашению сторон. Законодатели в рамках этого проекта предложили три группы новых мер:

- разрешить в упрощенном режиме, предусмотренном ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, изменять любые условия контракта с единственным поставщиком при закупке работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями, либо Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос», либо государственным учреждением, государственным унитарным предприятием, либо акционерным обществом, 100% акций которого принадлежит Российской Федерации;

- разрешить в упрощенном режиме, предусмотренном ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, изменять в пределах 10%-ного лимита цену контракта при изменении объема и (или) видов выполняемых работ по благоустройству;

- разрешить в упрощенном режиме, предусмотренном ч. 1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, изменять срок исполнения контракта, предметом которого является выполнение в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности работ по строительному контролю, если изменяется срок выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, в процессе которых проводятся работы по строительному контролю.

Для каждой из этих мер дано в целом логичное обоснование. Действительно, специфика каждой из этих закупок такова, что необходимость корректировки контрактных условий может возникнуть уже после подписания контракта. Причем риск этот не зависит напрямую от степени добросовестности сторон контракта. Вполне может возникнуть ситуация, при которой необходимость в изменении контракта будет объективной.

А что означает «объективная необходимость» в данном случае? Это такая ситуация, в которой даже при добросовестном поведении заказчика и поставщика исполнение контракта невозможно без корректировки его условий.

Например, в пояснительной записке к законопроекту справедливо отмечен риск выявления «непред-

виденных работ, включая устройство защиты, перенос или демонтаж неучтенных инженерных коммуникаций и сооружений, необходимость проведения дополнительных земляных работ и вывоза отходов из-за сложности, неустойчивости грунтов» уже после заключения контракта. Риск этот не зависит напрямую от тщательности проработки проекта благоустройства.

Однако схожие обстоятельства могут возникнуть не только при проведении работ по благоустройству. А значит, и в иных ситуациях возможна объективная потребность в изменении условий уже подписанного контракта.

Корректировка как фактор эффективности

Можно ли утверждать, что приведенный выше перечень, даже с учетом новелл законопроекта № 854737-8, охватывает все ситуации, в которых изменение контракта может потребоваться именно для того, чтобы получить шанс на его исполнение?

Принято считать, что это правило контрактной системы призвано защитить интересы бюджета и сохранить бюджетные средства, исключив факт их необоснованного расходования. Эффективность самой меры для достижения означенной цели остается предметом дискуссий. Показательно то, что текст Закона № 44-ФЗ медленно, но постоянно обогащается нормами, регулирующими все новые и новые основания для корректировки контракта.

И это отнюдь не случайно. Ведь о неизменности контрактных условий на практике можно говорить лишь в условиях макроэкономической стабильности или по меньшей мере предсказуемости. В отсутствие таковой все ссылки на предпринимательские риски, которые участник закупки якобы должен учитывать при формировании заявки на участие в аукционе, превращаются из правовой позиции в антирекламу контрактной системы для участников рынка.

Разумеется, необходимости просчета предпринимательских рисков никто не отменял. Поставщик, желающий стать господрядчиком, действительно должен просчитать себестоимость производства, издержки на доставку и складирование, принять на себя риски аварий на собственной сборочной линии или по маршруту следования его автотранспорта... Но в условиях долгосрочной экономической волатильности поставщик даже при наличии безупречной добросовестности не способен предвидеть полный перечень факторов, способных повлиять на срыв поставки.

Как можно предвидеть возникновение ситуаций, препятствующих трансграничным поставкам исходного сырья и иных материалов, используемых для производства продукции на территории России? Как можно просчитать непредсказуемый рост цен? Или введение новых налогов?

И это обстоятельство дает основание проработать более широкое применение регуляторных методов, предложенных законопроектом № 854737-8. В частности, предложенное законопроектом расширение норм пунктов 1² и 1³ ч. 1 ст. 95 можно было бы развить, включив в перечень дозволений не только работы по благоустройству, но и работы по установке пожарных

сигнализаций, медицинского оборудования, специального оборудования для объектов социальной инфраструктуры и т.д., поскольку при выполнении всех этих работ могут возникнуть технологические трудности, которые не предвидели и не могли предвидеть ни заказчик, ни поставщик.

Еще более важным обстоятельством с точки зрения исполнения государственных и муниципальных заказов является то, что логистические риски, риск возникновения непредвиденного объема работ и т.п. могут возникнуть не только при строительстве и благоустройстве, но и при заказной сборке уникального оборудования на территории России, при разработке программного обеспечения и при выполнении схожих индивидуальных заказов российскими подрядчиками, т.е. как раз при исполнении заказа, направленного на реализацию подлинного импортозамещения.

Возложение на российских подрядчиков всех рисков, связанных с исполнением контракта, не только не соответствует цели поддержки отечественных производств, но и прямо противоречит ей. Ведь при подобном подходе государственные и муниципальные контракты становятся для российского производителя не источником инвестиций для развития отечественных производств, а фактором дополнительных финансовых рисков, которые могут привести к закрытию или существенному сокращению уже существующих производств.

Отдельно в этой связи необходимо упомянуть о рисках применения санкционных и иных недружественных мер, которые чреваты увеличением сроков и стоимости поставки импортных комплектующих. Само по себе использование импортных комплектующих не может и не должно становиться основанием для отказа в поддержке отечественных производств. В конце концов, ни одна страна мира сегодня не способна реализовать производство инновационного и высокоточного оборудования с использованием исключительно собственных компонентов. А значит, важно не само по себе использование импортных комплектующих, а лишь то, что они становятся уникальным оборудованием на территории России в результате глубокой переработки, выполняемой российскими специалистами.

В связи с этим представляется целесообразным дополнение Закона № 44-ФЗ нормой, позволяющей по соглашению сторон изменять сроки и цену контракта на изготовление российского оборудования, российского программного обеспечения и российских программно-аппаратных комплексов в том случае, если без соответствующей корректировки выполнение контракта представляется невозможным.

От казуального регулирования — к системному

Предложенное выше расширение перечня случаев изменения государственного или муниципального контракта остается в рамках существующего казуального регулирования. Иными словами, при наличии общего запрета мы попытались сформулировать закрытый перечень тех ситуаций, в которых менять контракт можно и нужно.

Между тем практика всегда шире теории, и реальные хозяйственные отношения почти невозможно

свести даже к обширному перечню типовых сценариев. А значит, вместо того, чтобы пытаться описать типичные ситуации, достаточно сформулировать базовые принципы или по меньшей мере процедуры.

И этот подход возвращает нас к базовым гражданско-правовым нормам. Ведь даже ч. 4 ст. 451 ГК РФ предусматривает право суда изменить ранее согласованные сторонами условия в том случае, когда «расторжение договора противоречит общественным интересам либо повлечет для сторон ущерб, значительно превышающий затраты, необходимые для исполнения договора на измененных судом условиях». И этим определением охватывается большинство случаев обоснованного изменения государственных и муниципальных контрактов.

Какие же условия такой судебной корректировки закреплены в Гражданском кодексе РФ? Во-первых, в момент заключения договора стороны исходили из того, что не произойдет изменение обстоятельств, требующее изменения договора. Во-вторых, изменение обстоятельств вызвано причинами, которые заинтересованная сторона не могла преодолеть после их возникновения при той степени заботливости и осмотрительности, какая от нее требовалась по характеру договора и условиям оборота. В-третьих, исполнение договора без изменения его условий настолько нарушило бы соответствующее договору соотношение имущественных интересов сторон и повлекло бы для заинтересованной стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишилась бы того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.

Иными словами, поставщик не обязан работать себе в убыток при непредвиденном кратном увеличении издержек на исполнение контракта, а заказчик не обязан ограничиваться первоначальной сметой ремонта тогда, когда уже в процессе проведения работ были выявлены непредвиденные дополнительные объемы.

Из тех же посылок исходит, например, и регулирование публичных закупок в Евросоюзе. Нет, принцип свободы договора не распространяется в полной мере на ситуацию корректировки публичного контракта. Однако рамки дозволенного, установленные для заказчиков и поставщиков, довольно широки и, главное, обусловлены реалиями хозяйственной деятельности.

Так, в частности, пунктом «с» ч. 1 ст. 72 Директивы ЕС «О публичных закупках» 2014/24/EU предусмотрено право заказчика и поставщика заключить дополнительное соглашение к контракту при одновременном наличии следующих условий:

- необходимость изменения вызвана обстоятельствами, которые добросовестный заказчик не мог предвидеть;
- изменение не меняет общую природу контракта;
- любое увеличение цены не превышает 50% от стоимости первоначального контракта¹.

¹ «Where all of the following conditions are fulfilled:

(i) the need for modification has been brought about by circumstances which a diligent contracting authority could not foresee;
 (ii) the modification does not alter the overall nature of the contract;
 (iii) any increase in price is not higher than 50% of the value of the original contract or framework agreement.

Частью 2 той же статьи предусмотрена возможность изменения контрактов небольшого объема в пределах 10% для поставки товаров и оказания услуг и в пределах 15% для выполнения работ.

Корректировка условий поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг — это нормальная практика взаимодействия за пределами контрактной системы. Представляется, что и Закон № 44-ФЗ, и ЕИС сегодня находятся на таком уровне развития, при котором оперативный контроль неизмеримо эффективнее тотальных запретов. И запретов на изменение условий контракта это касается едва ли не в первую очередь.

Возложение этих избыточных рисков на поставщика уже привело к тому, что добросовестные заказчики, особенно заказчики муниципальные, сталкиваются с проблемой поиска контрагента. Не так-то просто уговорить предпринимателя подписать контракт. И это не говоря про необходимость участвовать в закупочной процедуре...

Фактическая обязанность поставщика просчитать и заложить в цену контракта все возможные и невозможные риски — это в конечном итоге неоправданное повышение отпускных цен для заказчиков, поскольку риск может и не реализоваться, а оплатить его все равно придется. И даже если заказчик «правильно» прочитает начальную (максимальную) цену контракта и заложит в этот расчет все риски потенциальных поставщиков, то от Сциллы несостоявшейся закупки его унесет к Харибде прокурорского надзора, так как при проверке цены контракта на предмет ее завышения считают вовсе не риски, а лишь себестоимость производства и доставки. И лишь самый искусный заказчик способен в этих условиях не остаться без поставщика.

Увы, сегодня в полный рост проявила себя проблема возвращения популярности контрактной системы для поставщиков. Ведь описанные выше дисбалансы уже привели к тому, что господряд стал для подавляющего большинства хозяйствующих субъектов не способом расширения рынка сбыта, а путем бюрократической волюнтаристки.

Кратно возрастает значимость данной проблемы в контексте политики закупочного импортозамещения. Что делать заказчику, если отечественные поставщики не заинтересованы в госконтрактах, а закупки у иностранных поставщиков запрещены?

Впрочем, и само импортозамещение заключается вовсе не в том, чтобы обеспечить отсутствие конкуренции для нескольких крупных игроков. Напротив, первый шаг к международной конкуренции — это наличие конкуренции внутренней. А на конкуренцию рассчитывать едва ли приходится в том случае, если производители вместо инвестиций в развитие производств вынуждены будут работать себе в убыток.

Нормативное регулирование остается эффективным лишь тогда, когда оно адекватно регулируемым отношениям, в том числе и макроэкономическому контексту этих отношений. Если даже добросовестные заказчики и поставщики вынуждены искать «лазейки»

Where several successive modifications are made, that limitation shall apply to the value of each modification» (Article 72. Modification of contracts during their term).

в законодательстве — это значит, что законодательство требует изменения. А потому заслуживает проработки вопрос о включении в Закон № 44-ФЗ не только казуальных норм, регулирующих изменение контрактов на закупку лишь отдельных видов товаров (работ, услуг), но и правовых институтов, регламентирующих порядок изменения контракта при наличии соответствующих обстоятельств независимо от предмета поставки.

Специфика контрактной системы такова, что в вопросе корректировки контракта мы не сможем ограничиваться лишь приведенными выше гражданско-правовыми принципами, да и сам переход от казуального регулирования к системному может быть лишь поэтапным. Но сам такой переход представляется и возможным, и необходимым.

В частности, заслуживает дальнейшего развития норма п. 10 ч. 1 ст. 95, корректировка которой предложена законопроектом. Представляется возможным распространить изменение контракта посредством заключения и последующей публикации дополнительного соглашения на все контракты, заключенные с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Такой подход может быть реализован поэтапно посредством установления и постепенного сужения перечня исключений из данной нормы. При этом сама норма вполне может функционировать в качестве универсальной.

Уже сегодня представляется целесообразным включение в п. 10 ч. 1 ст. 95 ссылки не только на п. 6, но и на п. 4, 5, 16, 26, 33, 35, 37, 44, 45 ч. 1 ст. 93. Речь идет о мелких закупках, о закупках преподавательских услуг, об оплате расходов на командировки и т.п. Невысокая цена таких закупок делает малозначимым риск необоснованного перерасходования бюджетных средств в результате реализации данной нормы. Вместе с тем особое социальное значение данных закупок позволяет предвидеть мультиплицирующий позитивный эффект в результате избавления заказчика от избыточной организационной нагрузки, связанной с корректировкой соответствующих контрактов.

Важно подчеркнуть, что расширение нормы п. 10 ч. 1 ст. 95 не отменяет ни требование о заключении дополнительного соглашения в случае корректировки условий контракта, ни обязанности заказчика по включению сведений о таких дополнительных соглашениях в реестр контрактов ЕИС. В этих условиях существующая функциональность ЕИС представляется достаточной для обеспечения оперативного ретроспективного контроля изменения контрактов, а значит, и для оперативного пресечения возможного злоупотребления предложенной нормой.

Аналогичным образом заслуживает развития и так называемая спецнорма ч. 65.1 ст. 112. В целях поддержки защитных мер, установленных постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2024 г. № 1875 в качестве исключений из национального режима, рациональным представляется распространение установленного в названной норме порядка на все случаи закупки товаров, указанных в приложениях № 1 и 2 к постановлению № 1875. При этом применение спецнормы к данным товарам можно было бы не ограничивать лишь горизонтом текущего года.

Максимально обобщая, можно предложить три уровня строгости регулирования вопроса об изменении контракта и соответствующую каждому из этих уровней нормативную процедуру.

На первом уровне заказчик может ограничиться лишь размещением в ЕИС допсоглашения и информации о нем. Необходимую оценку риск-факторов и контроль при выявлении таковых алгоритмы ЕИС произведут самостоятельно. Представляется, что такой подход вполне уместен при корректировке контракта, заключенного с единственным поставщиком. Разумеется, если речь не идет о заключении контракта с единственным поставщиком по итогам несостоявшейся конкурентной закупки.

На втором уровне целесообразно было бы предоставить заказчику право изменять контракт с применением упрощенного обоснования. Важно подчеркнуть: речь идет о простоте процедуры обоснования, а вовсе не о халатном отношении к расчету параметров изменения. При таком подходе заказчик мог бы прилагать обоснование корректировки контракта — в том числе расчет влияния изменения макроэкономических условий на цену контракта и доказательства невозможности исполнения контракта без внесения в него изменений — к тем сведениям о допсоглашении, которые он размещает в ЕИС.

Для этого подхода важно сохранение принципиальной оговорки: изменение контракта допустимо лишь в случае невозможности его исполнения и лишь тогда, когда эта невозможность не зависела и не могла зависеть от воли сторон. Этот упрощенный, но вместе с тем прозрачный режим представляется, помимо прочего, еще и эффективной мерой стимулирования отдельных видов закупок. Так, его целесообразно было бы предусмотреть при закупках в рамках электронного магазина, а также при закупке продукции по перечням приложений № 1 и 2 к постановлению № 1875, т.е. там, где особенно остро стоит вопрос привлечения поставщиков, а без заинтересованности поставщиков достижение глобальных целей законодательного регулирования и вовсе невозможно.

На третьем же уровне можно было бы использовать уже успешно апробированный алгоритм спецнормы. Там, где необходим скрупулезный контроль, и в самом деле целесообразно сохранить существующий алгоритм согласования изменений:

- 1) отыскать в Законе № 44-ФЗ норму, позволяющую корректировку данного контракта;
- 2) запросить у поставщика параметры изменений и обоснование каждого из этих параметров, а также обоснование того, что контракт не может быть исполнен без внесения в него изменений;
- 3) оценить предоставленные поставщиком материалы на предмет полноты и достоверности;
- 4) проверить наличие лимитов бюджетных обязательств;
- 5) подготовить проект дополнительного соглашения к контракту и включить уже собственное обоснование в приложение к этому проекту;
- 6) направить проект вместе с обоснованием в высший орган исполнительной власти;

7) получить согласование конкретных параметров изменений от высшего органа исполнительной власти;

8) подписать дополнительное соглашение с поставщиком;

9) разместить подписанное дополнительное соглашение в ЕИС.

Разумеется, в любом случае изменение цены контракта будет, как и сегодня, возможным лишь при наличии соответствующих лимитов бюджетных обязательств, доведенных до заказчика. И это обеспечивает еще один, если угодно, бюджетный уровень квазиконтроля за корректировкой государственных и муниципальных контрактов.

Но даже поэтапная реализация предложенных выше подходов способна без существенных рисков для эффективности закупок оживить и оздоровить отношения между заказчиками и поставщиками. В конце концов, основная цель государственной или муниципальной закупки — это не экономия бюджетных средств любой ценой (ведь эта цель лучше всего достигается полным отсутствием закупок). Подлинная цель — это получение лучших товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных потребностей. Иными словами, для потребностей граждан нашей страны.

Список литературы

1. *Беляева О.А.* Административная ответственность за изменение условий государственного или муниципального контракта // Комментарий судебной практики. Вып. 20 / отв. ред. К.Б. Ярошенко. М.: Юридическая фирма «Контракт», 2015.
2. *Казанцев Д.А.* Изменение условий контракта: угроза общественным интересам или их защита? // Бюджетный учет. 2022. № 11.
3. *Казанцев Д.А.* Отказ от контракта и уклонение от исполнения: чего ожидать заказчику и поставщику? // Бюджет. 2023. № 11.
4. *Казанцев Д.А.* Изменение государственного контракта: «лазейка» или необходимость? // Бюджетный учет. 2022. № 5.
5. *Тасалов Ф.А.* Изменение условий сделки, заключенной по итогам закупки: актуальные вопросы судебной практики // Вестник арбитражной практики. 2018. № 6.

References

1. *Belyaeva O.A.* Administrative liability for changing the terms of a state or municipal contract // Commentary on judicial practice. Iss. 20 / editor-in-chief K.B. Yaroshenko. Moscow: Law Firm «Contract», 2015.
2. *Kazantsev D.A.* Changing the terms of a contract: a threat to public interests or their protection? // Budget accounting. 2022. No. 11.
3. *Kazantsev D.A.* Refusal to fulfill a contract and evasion of performance: what should the customer and supplier expect? // Budget. 2023. No. 11.
4. *Kazantsev D.A.* Changing a government contract: a «loophole» or a necessity? // Budget accounting. 2025. No. 5.
5. *Tasalov F.A.* Changing the terms of a transaction concluded following a procurement: current issues of judicial practice // Bulletin of Arbitration Practice. 2018. No. 6.