

Правовой разбор: единственный участник «котировки», не способный исполнить контракт по предложенной цене

1. Краткая постановка вопроса

Пользователь является единственным участником закупки «котировка» на поставку товара и по экономическим причинам не может исполнить контракт по цене, которую сам предложил (иных участников нет, поэтому процедура фактически свелась к нему одному). Требуется оценить два заявленных сценария — (1) «не подписывать оферту» (отказаться от заключения контракта) и (2) «подписать оферту, а затем при получении проекта контракта разместить протокол разногласий» — и дополнительно ответить, можно ли после заключения контракта изменить цену или расторгнуть его без штрафных последствий (по соглашению сторон либо односторонним отказом). Ниже разобраны все существенные прочтения вопроса, поскольку формулировка допускает несколько правовых режимов и несколько смыслов слова «оферта».

2. Квалификация ситуации: что именно понимается под «котировкой», «офертой» и «протоколом разногласий»

Поскольку от правильной квалификации зависит весь дальнейший анализ, необходимо явно выделить версии понимания.

2.1. Какая это «котировка»

Версия А. Запрос котировок по Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ (бумажная форма исторически регулировалась ст. 77–79, в настоящее время — преимущественно электронная форма по ст. 82.1–82.6, а заключение контракта — по ст. 83.2 через ст. 82.5). Именно для этого режима существуют понятия «протокол разногласий» (ст. 83.2) и «реестр недобросовестных поставщиков» (ст. 104). Совокупность упомянутых пользователем терминов («котировка», «проект контракта», «протокол разногласий», «РНП») указывает прежде всего на этот режим.

Версия В. Закупка по Федеральному закону от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» либо закупка на коммерческой площадке. Здесь терминология («оферта», «котировочная сессия», «протокол разногласий») определяется не законом, а Положением о закупке конкретного заказчика; РНП ведётся по ст. 5 223-ФЗ. Общий каркас последствий схож, но конкретные сроки и основания отказов отличаются.

Версия С. Смешанные/переходные конструкции (например, закупка малого объёма, «котировочная сессия» на ЭТП), где «оферта» — это оформляемое на площадке предложение участника.

Вывод по квалификации. Далее разбор ведётся преимущественно по 44-ФЗ (Версия А), поскольку только там есть жёсткие нормы о РНП, обеспечении заявки и протоколе разногласий. Для Версии В даны отдельные оговорки. Если применим 223-ФЗ, приоритет имеют Положение о закупке и ст. 5 223-ФЗ; содержание раздела 8 (алгоритм) сохраняется, но конкретные сроки нужно сверять с Положением.

2.2. Что означает «оферта» и её «подписание»

Формулировка пользователя («подписать оферту, а затем при получении проекта контракта...») допускает два прочтения, и каждое ведёт к разным выводам:

- **Прочтение 1 — «оферта» = заявка участника.** В электронных процедурах заявка участника (в запросе котировок — с предложением о цене) по своей правовой природе является офертой (ст. 435–437 ГК РФ). «Не подписывать оферту» = не подавать/не подписывать заявку на стадии участия; «подписать оферту» = подать заявку, стать участником, а затем работать с проектом контракта.
- **Прочтение 2 — «оферта» = проект контракта, направленный заказчиком.** В некоторых Положениях и на ряде ЭТП проект договора, направляемый победителю, именуется офертой, акцептуемой подписью. Тогда «не подписывать оферту» = не подписывать проект контракта.

Обе версии разобраны ниже (раздел 4 — для каждого прочтения отдельно).

2.3. Что означает «протокол разногласий»

В 44-ФЗ протокол разногласий — это инструмент ст. 83.2 (ч. 4–6): победитель электронной процедуры вправе либо **подписать проект контракта**, либо **разместить протокол разногласий**, либо **отказаться от заключения контракта**. Ключевое ограничение: протокол разногласий касается **только**

тех положений проекта контракта, которые не соответствуют извещению о закупке и заявке участника. Ниже это ограничение разобрано детально, поскольку оно напрямую «убивает» второй сценарий пользователя.

3. Статус единственного участника: обязан ли он заключать контракт

1. При подаче единственной заявки закупка (в том числе запрос котировок) признаётся **несостоявшейся**, а контракт по общему правилу заключается с единственным участником — либо как с победителем в порядке ст. 83.2, либо как закупка у единственного поставщика по результатам несостоявшейся электронной процедуры (п. 25 ч. 1 ст. 93 44-ФЗ; ст. 82.5 44-ФЗ отсылает к ст. 83.2).
2. В предусмотренных законом случаях заключение контракта с единственным поставщиком по итогам несостоявшейся процедуры требует **согласования контрольного органа** (ФАС России). Существование такой процедуры прямо подтверждается нормой об обеспечении заявки: банк разблокирует средства в том числе при получении «решения контрольного органа в сфере закупок об отказе в согласовании заключения контракта с единственным поставщиком» (п. 5 ч. 10 ст. 44 44-ФЗ).
3. Участник, признанный победителем (в том числе единственный), **обязан** заключить контракт: он вправе подписать проект контракта, разместить протокол разногласий либо отказаться от заключения (ч. 15 ст. 83.2 44-ФЗ; для бумажного запроса котировок — ч. 12 ст. 78 44-ФЗ, где прямо сказано, что заключение контракта для соответствующего участника «является обязательным»).

Промежуточный вывод: единственный участник не свободен «просто уйти» — он связан обязанностью заключить контракт, а её неисполнение квалифицируется как уклонение (отказ) со всеми последствиями.

4. Версия 1. «Не подписывать оферту» (отказ)

4.1. Подверсия 1а: не подавать/не подписывать заявку (оферту) на стадии участия

Если речь о моменте, когда заявка ещё не подана, — правовых последствий не возникает: до подачи заявки участник ничем не связан, отказ от участия

законом не наказывается. Эта подверсия, однако, не соответствует описанной пользователем ситуации (он уже единственный участник), поэтому практического значения не имеет и приведена лишь для полноты.

4.2. Подверсия 1б: не подписывать проект контракта после признания победителем (единственным участником)

Это ключевая подверсия. Неподписание проекта контракта в установленный срок квалифицируется по ч. 15 ст. 83.2 44-ФЗ:

- участник считается **уклонившимся** от заключения контракта при неисполнении требований ч. 6 ст. 83.2 и (или) непредоставлении обеспечения исполнения контракта, а также при неисполнении требований ст. 37 (антидемпинговые меры);
- участник признаётся **отказавшимся** от заключения контракта, если в срок он не подписал проект контракта и не направил протокол разногласий;
- в обоих случаях электронная процедура признаётся несостоявшейся.

4.3. Последствия отказа (уклонения) от заключения контракта

1. **Включение в РНП.** В реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках, «уклонившихся от заключения контрактов» (ч. 2 ст. 104 44-ФЗ). Заказчик в течение трёх рабочих дней с даты признания победителя уклонившимся направляет в контрольный орган информацию по п. 1–3 ч. 3 ст. 104 и документы, свидетельствующие об уклонении (ч. 4 ст. 104). Сведения в РНП включаются, в частности: наименование, ИНН, данные учредителей и руководителя (п. 1–2 ч. 3 ст. 104), объект закупки и цена контракта (п. 4 ч. 3 ст. 104). Информация хранится в реестре по общему правилу два года.
2. **Утрата обеспечения заявки.** Денежные средства, заблокированные на специальном счёте в качестве обеспечения заявки, переводятся банком на счёт заказчика **не позднее одного часа** с момента получения информации о включении участника в РНП в связи с уклонением (п. 7 ч. 10 и ч. 11 ст. 44 44-ФЗ, что прямо следует из приведённого источника). Если же контрольный орган откажет во включении в РНП либо откажет в согласовании заключения контракта с единственным поставщиком, блокирование снимается, а средства возвращаются участнику (п. 5–6 ч. 10 и ч. 11 ст. 44). То есть **обеспечение заявки теряется не автоматически, а при включении в РНП.**
3. **Возмещение убытков.** Заказчик вправе обратиться в суд с требованием о возмещении убытков, причинённых уклонением, в части, не покрытой суммой обеспечения заявки (ч. 14 ст. 83.2, ч. 12 ст. 78, ч. 4 ст. 54 44-ФЗ).

4. **Повторная закупка.** Процедура признаётся несостоявшейся; при отсутствии второго участника заказчик проводит закупку заново.
5. **Отсечение от будущих закупок.** Наличие сведений в РНП влечёт отклонение заявок: заказчик устанавливает требование об отсутствии информации об участнике в РНП (ч. 1.1 ст. 31 44-ФЗ). Фактически это означает запрет на участие в большинстве государственных и муниципальных закупок на срок нахождения в реестре.

4.4. Конкурирующие правовые позиции по РНП

По вопросу о включении в РНП сложились две линии:

Позиция 1 (формальная, её придерживаются территориальные органы ФАС). Сам факт неподписания контракта в срок (или непредоставления обеспечения) — достаточное основание для включения в РНП. Мотивы и объективные причины неисполнения значения не имеют; достаточно установить событие уклонения.

Позиция 2 (содержательная, поддержанная Верховным Судом РФ). Включение в РНП является мерой юридической ответственности, поэтому требуется установить **недобросовестность** участника (вину), причинно-следственную связь и соразмерность. Если имели место уважительные причины (объективная невозможность заключения, технические сбои, непреодолимые препятствия), во включении в РНП может быть отказано. Эта позиция последовательно проводится в судебной практике по контрактной системе, обобщённой, в частности, в Обзоре судебной практики применения законодательства о контрактной системе (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017), и в определениях Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ.

Когда применяется каждая: Позиция 2 выигрышна, если у участника есть документально подтверждённые уважительные причины (резкое удорожание товара вследствие санкций, логистический срыв, отказ единственного поставщика сырья и т. п.). Позиция 1 срабатывает при «молчаливом» игнорировании процедуры без объяснений. Бремя доказывания добросовестности фактически ложится на участника: именно он представляет возражения в ФАС и (при необходимости) оспаривает решение в арбитражном суде.

4.5. Практический вывод по версии 1

Отказ от подписания — **рискованный путь**: он создаёт угрозу включения в РНП на два года, утраты обеспечения заявки и взыскания убытков.

Единственное, что смягчает риск, — документально подтверждённые уважительные причины и активная позиция при рассмотрении дела в ФАС (возражения, доказательства). Гарантированного «чистого» выхода эта версия не даёт.

5. Версия 2. Подписать «оферту» и затем разместить протокол разногласий

5.1. Правовая природа и пределы протокола разногласий

Протокол разногласий по ч. 4–5 ст. 83.2 44-ФЗ — это механизм, позволяющий победителю указать на **несоответствия проекта контракта извещению о закупке и своей заявке**. Он предназначен для устранения расхождений, а не для пересмотра достигнутых договорённостей.

Отсюда ключевое правило: **цена контракта не может быть изменена через протокол разногласий**. Цена зафиксирована в извещении и в заявке победителя; контракт заключается на условиях извещения, по цене, предложенной победителем (ч. 14 ст. 78, ст. 83.2 44-ФЗ). Включение в протокол разногласий требования об изменении цены (по существу — о её повышении из-за роста себестоимости) будет отклонено заказчиком как выходящее за пределы, установленные законом. Более того, из-за отсутствия надлежащих оснований у участника не останется и защитной аргументации при последующем споре.

5.2. Процедура и сроки

- Победитель рассматривает размещённый заказчиком проект контракта и в установленный документацией срок (условия и срок подписания должны быть прямо указаны в документации — п. 10 ч. 1 ст. 64 44-ФЗ) либо подписывает его, либо размещает протокол разногласий, либо отказывается (ч. 15 ст. 83.2).
- При размещении протокола разногласий заказчик рассматривает его и при необходимости направляет доработанный проект; затем победитель обязан подписать контракт и одновременно предоставить обеспечение исполнения контракта (ч. 4–6 ст. 83.2).
- Для бумажного запроса котировок действуют специальные сроки: контракт может быть заключён не ранее чем через семь дней с даты размещения протокола рассмотрения и оценки заявок и не позднее чем через двадцать дней с даты подписания протокола (ч. 13 ст. 78 44-ФЗ); контракт заключается на условиях извещения и по цене победителя (ч. 14 ст. 78).

5.3. Последствия этого сценария

- Если протокол разногласий не касается цены и устраняет лишь технические расхождения, он будет учтён — но проблему неисполнимости цены **не решает**.
- Если после протокола разногласий участник всё равно не подпишет контракт (например, надеясь «выторговать» цену), он попадает в ту же квалификацию, что и в Версии 1: уклонившийся/отказавшийся (ч. 15 ст. 83.2) с включением в РНП, потерей обеспечения и деликтными убытками (ст. 104, ст. 44, ч. 14 ст. 83.2 44-ФЗ).
- Протокол разногласий **не является** «законным способом передумать»: он не создаёт права отказаться от заключения без последствий.

5.4. Конкурирующая позиция

В отдельных (редких) случаях встречается подход, при котором протокол разногласий допускается использовать для фиксации внутренних противоречий проекта контракта (например, между отдельными пунктами или между проектом и извещением). Однако даже здесь речь идёт о **приведении проекта в соответствие с извещением и заявкой**, а не о пересмотре цены. Прямого права изменять цену протокол разногласий не даёт ни в одной трактовке.

5.5. Практический вывод по версии 2

Этот сценарий **не решает задачу пользователя**: цена через протокол разногласий не меняется, а неудачная попытка «торговаться» повышает риск признания участника уклонившимся. Использовать протокол разногласий имеет смысл только для устранения реальных технических расхождений проекта с извещением/заявкой — и не более.

6. Версия 3 (не указана в вопросе, но необходима).

Заклучить контракт, затем изменить цену либо расторгнуть

6.1. Изменение цены после заключения контракта

Изменение существенных условий контракта при исполнении **не допускается**, кроме изменения по соглашению сторон в прямо перечисленных

случаях и только если такая возможность была предусмотрена документацией и контрактом (ч. 1 ст. 95 44-ФЗ). Из приведённых норм следует, что:

- цена может быть **снижена** без изменения объёма, качества и иных условий (подп. «а» п. 1 ч. 1 ст. 95) — но это не наш случай;
- возможно изменение количества/объёма не более чем на 10 % по предложению заказчика с пропорциональным изменением цены в пределах 10 % (подп. «б» п. 1 ч. 1 ст. 95) — как правило, речь идёт об инициативе заказчика, а не об инструменте поставщика;
- произвольное **повышение цены по требованию поставщика законом не предусмотрено**. Рост себестоимости — это предпринимательский риск самого поставщика (абз. 3 п. 1 ст. 2 и п. 3 ст. 401 ГК РФ).

Исключением могут быть узкие антикризисные механизмы, допускающие изменение существенных условий контракта по решению заказчика в специально установленных случаях и порядке (ч. 65.1 ст. 112 44-ФЗ и принятые в её развитие акты Правительства РФ; перечень товаров и условия нужно проверять применительно к конкретной закупке). Эти механизмы применяются **по инициативе и решению заказчика**, ограничены по номенклатуре товаров и не дают поставщику права требовать повышения цены.

6.2. Расторжение по соглашению сторон

Расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, а также при одностороннем отказе стороны (ч. 8 ст. 95 44-ФЗ). Это **наименее болезненный вариант**: РНП формируется по иным основаниям — из сведений об участниках, уклонившихся от заключения контракта, и об исполнении контрактов, расторгнутых **по решению суда либо при одностороннем отказе заказчика** в связи с существенным нарушением (ч. 2 ст. 104 44-ФЗ). Расторжение по соглашению сторон в этот перечень не входит, поэтому **само по себе не влечёт включения в РНП**. Ограничение — необходимо согласие заказчика; заказчик сохраняет право на возмещение убытков, но не автоматически.

6.3. Односторонний отказ

- Односторонний отказ допускается, только если это предусмотрено контрактом (ч. 8–9, 19 ст. 95 44-ФЗ), и по основаниям, предусмотренным ГК РФ для соответствующего вида обязательств.
- Для поставки таким основанием по общему правилу является **существенное нарушение договора контрагентом** (ст. 523 ГК РФ);

общий механизм одностороннего отказа урегулирован ст. 450.1 ГК РФ. Произвольный, безосновательный отказ поставщика недопустим.

- Немотивированный отказ поставщика от исполнения влечёт нарушение обязательства, ответственность и риск встречного одностороннего отказа заказчика (в том числе по причине существенного нарушения), а это уже прямое основание для РНП (ч. 2 ст. 104 44-ФЗ).

6.4. Неисполнение и ответственность

Если контракт подписан, а обязательство не исполнено, заказчик начисляет пени и штрафы в порядке, установленном ст. 34 44-ФЗ и Постановлением Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042. Далее заказчик, как правило, принимает решение об одностороннем отказе, что ведёт к включению сведений в РНП (ч. 2 ст. 104 44-ФЗ).

6.5. Практический вывод по версии 3

Если исполнение по цене объективно невозможно, **единственный относительно безопасный выход — не уклоняться, а заключить контракт и инициировать расторжение по соглашению сторон (ч. 8 ст. 95 44-ФЗ)**, параллельно договариваясь с заказчиком. Изменить цену «вверх» в общем порядке нельзя; рост себестоимости — риск поставщика (ст. 2, 401 ГК РФ). Односторонний отказ поставщика допустим лишь при наличии оснований в контракте и по нормам ГК РФ и сопряжён с рисками.

7. Судьба обеспечений (заявки и исполнения контракта)

1. **Обеспечение заявки** в электронных процедурах обеспечивается блокированием средств на специальном счёте. Оно **переводится заказчику только при включении участника в РНП** в связи с уклонением (п. 7 ч. 10, ч. 11 ст. 44 44-ФЗ). При отказе контрольного органа во включении в РНП либо в согласовании заключения контракта с единственным поставщиком средства разблокируются (п. 5–6 ч. 10, ч. 11 ст. 44).
2. **Обеспечение исполнения контракта** предоставляется одновременно с подписанием контракта; его непредоставление — самостоятельное основание признать участника уклонившимся (ч. 15 ст. 83.2 44-ФЗ). При расторжении контракта заказчик вправе обратить обеспечение на неустойку и убытки.

Это ещё раз подтверждает: **цена «выхода» из неисполнимого контракта напрямую зависит от того, будет ли участник включён в РНП**; а включение в РНП, в свою очередь, зависит от того, признают ли его уклонившимся, и от оценки добросовестности контрольным органом/судом.

8. Итоговый практический вывод и алгоритм действий

1. **Не рассчитывайте изменить цену через протокол разногласий** — этот инструмент ст. 83.2 44-ФЗ предназначен только для устранения несоответствий проекта контракта извещению и заявке. Цену он не «пересматривает» (Версия 2 бесперспективна в части цены).
2. **«Просто не подписывать» невыгодно:** это уклонение/отказ по ч. 15 ст. 83.2 со связкой последствий — РНП (ч. 2, 4 ст. 104), перевод обеспечения заявки заказчику (п. 7 ч. 10 и ч. 11 ст. 44), убытки в части, не покрытой обеспечением (ч. 14 ст. 83.2). Отсечение от будущих закупок обеспечивается требованием об отсутствии в РНП (ч. 1.1 ст. 31 44-ФЗ).
3. **Наиболее безопасная стратегия при объективной невозможности исполнения** — заключить контракт и стремиться к расторжению **по соглашению сторон** (ч. 8 ст. 95 44-ФЗ), поскольку такое расторжение не является основанием для включения в РНП (ч. 2 ст. 104 44-ФЗ). Безосновательный односторонний отказ поставщика или неисполнение ведут к встречному отказу заказчика и к РНП.
4. **Если всё же принимается решение об отказе от заключения** — обязательно зафиксируйте документально уважительные причины (рост закупочных цен, санкционные ограничения, срыв поставок контрагентом), заранее подготовьте возражения в ФАС и, при необходимости, оспорьте решение о включении в РНП в арбитражном суде, опираясь на позицию о необходимости установления недобросовестности (Обзор Президиума ВС РФ от 28.06.2017).
5. **Оцените экономику вариантов:** исполнение с плановым убытком целесообразно сравнить со стоимостью «выхода» (утрата обеспечения заявки + убытки + двухлетнее отсечение от госзакупок). Часто исполнение с контролируемым убытком оказывается дешевле, чем РНП.
6. **Уточните применимый режим:** если закупка идёт по 223-ФЗ или на коммерческой площадке, ключевыми будут Положение о закупке и ст. 5 223-ФЗ, а «протокол разногласий» и сроки нужно сверять с внутренними правилами заказчика.
7. **Смежно:** норма о праве подрядчика на удержание (ст. 712 ГК РФ) в описываемой ситуации поставки неприменима — она касается подряда и

удержания имущества заказчика, а не изменения цены или освобождения от исполнения.

9. Список использованных нормативных источников

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: - ст. 31 (ч. 1.1) — требование об отсутствии информации об участнике в РНП; - ст. 34 — цена контракта и ответственность за неисполнение; - ст. 37 — антидемпинговые меры; - ст. 44 (ч. 5, ч. 10 п. 5–7, ч. 11) — обеспечение заявки, блокирование/разблокирование/перевод средств; - ст. 54 (ч. 4–6) — заключение контракта по результатам конкурса при уклонении победителя; - ст. 64 (ч. 8–12) — содержание документации, сроки подписания и условия признания участника уклонившимся; - ст. 78 (ч. 12–14) — запрос котировок: последствия уклонения, сроки и условия заключения контракта; - ст. 82.5 — заключение контракта по результатам запроса котировок в электронной форме; - ст. 83.2 (ч. 3–6, ч. 14, ч. 15) — заключение контракта по результатам электронной процедуры, протокол разногласий, основания признания участника уклонившимся/отказавшимся; - ст. 93 (ч. 1 п. 25) — закупка у единственного поставщика по результатам несостоявшейся электронной процедуры; - ст. 95 (ч. 1, ч. 8, ч. 9, ч. 19) — изменение и расторжение контракта; - ст. 104 (ч. 2, 3, 4, 9) — реестр недобросовестных поставщиков: состав сведений, порядок направления информации, срок хранения; - ст. 112 (ч. 65.1) — специальные (антикризисные) основания изменения существенных условий контракта.

Гражданский кодекс Российской Федерации: - ст. 2 (п. 1, 3) — предпринимательская деятельность и предпринимательский риск; - ст. 309, 310 — надлежащее исполнение обязательств и недопустимость одностороннего отказа; - ст. 401 (п. 3) — основания ответственности, обстоятельства непреодолимой силы; - ст. 435–437 — оферта и акцепт; - ст. 450, 450.1 — изменение и расторжение договора, односторонний отказ; - ст. 451 — изменение и расторжение договора при существенном изменении обстоятельств; - ст. 452 — форма соглашения об изменении и расторжении договора; - ст. 506, 509, 523 — договор поставки и односторонний отказ при существенном нарушении; - ст. 712 — право подрядчика на удержание (в рассматриваемой ситуации поставки неприменимо).

Подзаконные акты и судебная практика: - Постановление Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042 — правила определения размера штрафа и пени по контрактам; - акты Правительства РФ, принятые в развитие ч. 65.1 ст. 112 44-

ФЗ, допускающие изменение существенных условий контракта в отдельных случаях (применимость проверяется по номенклатуре товара конкретной закупки); - Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017); - правовые позиции Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ о необходимости установления недобросовестности участника для включения сведений в РНП.

