

## ПРЕДДоговорная ответственность в сфере государственных закупок

*Дмитриева Майя Сергеевна*

*Аспирант, ФГАОУ ВО «Российский университет  
транспорта (МИИТ)» (Москва)  
maiyasnig@yandex.ru*

### PRE-CONTRACTUAL LIABILITY IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT

*M. Dmitrieva*

*Summary:* The presence in the procedure for concluding state contracts of a mandatory, legally stipulated stage – holding a tender (auction, request for quotations) for the selection of suppliers (contractors, performers) – makes it necessary to apply pre-contractual liability measures to violators of the established procedure for placing state orders. Pre-contractual liability in relations for the supply of goods, the performance of works, and the provision of services for state needs has a dual character: the state customer for violations committed at the bidding stage bears both civil and administrative responsibility, and the participant in the procurement procedure, which is a private person, – civil liability.

*Keywords:* pre-contractual liability, public procurement.

*Аннотация:* Наличие в процедуре заключения государственных контрактов обязательной, законодательно предусмотренной стадии – проведение конкурса (аукциона, запроса котировок) по выбору поставщиков (подрядчиков, исполнителей) – обуславливает необходимость применения мер преддоговорной ответственности к нарушителям установленного порядка размещения государственных заказов. Преддоговорная ответственность в отношениях по поставкам товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных нужд имеет двойственный характер: государственный заказчик за нарушения, допущенные на стадии проведения торгов, несет, как гражданско-правовую, так и административную ответственность, а участник процедуры закупок, являющийся частным лицом, – гражданско-правовую ответственность.

*Ключевые слова:* преддоговорная ответственность, государственные закупки.

Создание института преддоговорной ответственности может быть реализовано только лишь с привлечением доступных гражданскому праву конструкций – договорной ответственности (ответственности за нарушение взятых на себя обязательства) и, при необходимости, деликтной ответственности [1]. Однако необходимо не забывать об особенностях преддоговорных отношений и их транзитных характер к договорным отношениям. Принятие договора заключенным еще на преддоговорном этапе требует крайне внимательного и особенного отношения, так как в этом случае договор перестанет быть средством самоопределения в гражданском праве [2]. Ярким примером преддоговорной ответственности является ст. 507 ГК РФ, в которой это понятие определено в отношении договора поставки. Если при заключении договора поставки между участниками появились разногласия по некоторым пунктам договора, сторона, инициировавшая заключение договора и получившая от контрагента предложение о согласовании этих условий, обязана в течение тридцати дней принять меры по согласованию этих условий договора или письменно сообщить другой стороне об отказе от его заключения. Сторона, получившая предложение по этим условиям договора, но не принявшая мер по согласованию условий договора поставки и не уведомившая другую сторону об отказе от заключения договора в указанные выше сроки, обязана возместить убытки, вызванные уклонением от согласования условий договора.

Анализ следующих законов: «О поставках продукции

для федеральных государственных нужд», «О государственном оборонном заказе», «О контрактной системе в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд», а также соответствующих подзаконных актов, показывает, что преддоговорная ответственность в отношениях, связанных с государственными закупками, может выступать, например, в форме отклонение заявок на участие в процедурах государственных закупок. Это происходит в случаях, если: предложенная в заявке цена снижена на двадцать пять или более процентов по отношению к начальной (максимальной) цене контракта, указанной заказчиком в извещении об осуществлении закупок или в приглашении принять участие в закрытых процедурах осуществления закупок, и в составе заявки отсутствуют расчет предлагаемой цены контракта, ее обоснование либо документы, предусмотренные Законом (ст. 35 Закона о контрактной системе); участник, представивший заявку, не соответствует требованиям к участникам конкурса или заявка признана не соответствующей требованиям, изложенным в конкурсной документации (ч. 2 ст. 46 Закона о контрактной системе); если заявка не соответствует требованиям, установленным в извещении о проведении запроса котировок, или предложенная в котировочной заявке цена товаров (работ, услуг) превышает начальную (максимальную) цену, указанную в извещении. Также может произойти отстранение участника процедур определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) от участия в процедуре закупки, в том числе от участия в предквалификационном отборе,

в любой момент до заключения контракта, если заказчик, комиссия по осуществлению закупок обнаружит, что участник представил недостоверную информацию в отношении его квалификационных данных (ч. 9 ст. 30 Закона о контрактной системе). Другими формами преддоговорной ответственности являются признание результатов конкурсов (аукционов) недействительными по иску заинтересованного лица (ч. 7 ст. 41, ч. 6 ст. 52, ч. 6 ст. 58, ч. 9 ст. 79 Закона о контрактной системе); включение сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе) в реестр недобросовестных поставщиков. Также имеется возможность понуждения заказчика, а также победителя процедуры выбора поставщика (подрядчика, исполнителя) заключить контракт, а также о возмещении причиненных в связи с этим убытков в случаях их уклонения от заключения государственного контракта (ч. 7 ст. 47, ч. 3 ст. 83 Закона о контрактной системе).

Следует отметить, что вместе с преддоговорной ответственностью законом предусмотрена возможность привлечения участников госзакупок к иным мерам юридической ответственности. Так, например, должностные лица госзаказчика могут быть привлечены к административной ответственности за нарушение порядка приема заявок на участие в конкурсе, заявок на участие в аукционе или заявок на участие в запросе котировок; за нарушение членом конкурсной комиссии порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе; за нарушение критериев оценки заявок на участие в конкурсе и (или) их значимости, требований к участникам процедур закупок, к размеру обеспечения заявок на участие в конкурсе или аукционе, размеру и способам обеспечения исполнения контракта, представлению участниками процедур закупок в составе котировочной заявки, заявки на участие в конкурсе, заявки на участие в аукционе не предусмотренных законодательством о государственных закупках документов и сведений, а также включение в состав одного лота товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой; за сокращение сроков подачи заявок на участие в конкурсе, заявок на участие в аукционе, котировочных заявок; за предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; за уклонение от заключения государственного контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

Вступление участников процедур госзакупок в гражданско-правовые отношения, связанные с участием в конкурсе (аукционе, запросе котировок), происходит в соответствии с принципом добросовестности. В научной литературе отмечается, что добросовестность как принцип гражданского права выступает как в объективном, так и субъективном смыслах. В объективном смысле действие данного принципа проявляется при

возникновении и осуществлении гражданских прав и обязанностей и направлено на достижение равновесия интересов между субъектами отношений. Добросовестность в субъективном смысле относится к внутреннему механизму реализации права и понимается как осознание субъектом правомерности в осуществлении своих прав и исполнении обязанностей [3]. Безусловно, субъекты отношений по государственным закупкам должны в полной мере руководствоваться указанным принципом как на преддоговорной стадии, так и при исполнении контрактных обязательств.

В ст. 3 Федерального закона «О государственном оборонном заказе» содержатся нормы об обязательности заключения государственного контракта. Это происходит, например, в случае, если претенденты на участие в конкурсе на размещение оборонного заказа отсутствуют, а также в случае, если по результатам проведения указанного конкурса не определен головной исполнитель. Оборонный заказ обязателен для принятия государственными унитарными предприятиями, а также иными организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке или обладающими монополией на производство продукции (работ, услуг) по оборонному заказу, при условии, что оборонный заказ обеспечивает установленный Правительством Российской Федерации уровень рентабельности производства этих видов продукции (работ, услуг). В случае если сторона, для которой заключение контракта является обязательным, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении этой стороны заключить государственный контракт. При этом требование о понуждении к заключению государственного контракта может быть заявлено и рассмотрено лишь в судебном порядке. Иные формы защиты в этом случае не применяются. В то же время реализовать требование о понуждении к заключению государственного контракта сторона вправе, если заключение данного контракта обязательно для контрагента в силу указания закона или добровольно принятого на себя обязательства.

Как справедливо отмечается в научной литературе, требование о понуждении к заключению договора (контракта) по своему характеру является требованием о признании права. Суд в принятом решении не устанавливает права и обязанности сторон данного договора, а только подтверждает право одной стороны требовать заключения с ней договора. Тем более, что заключенный на основе решения суда договор приводит к возникновению не только прав, но и обязанностей, в том числе и для стороны, требовавшей принудительного заключения договора [4].

В связи с этим возникает вопрос: как быть, если сторона, которую понуждают заключить государственный контракт, предлагает другой стороне сделку на обре-

менительных и невыгодных для нее условиях? В данном случае следует применять положения ст. 528 ГК РФ, регулирующие особенности заключения государственного контракта в обязательном порядке, в частности, требующая заключения контракта сторона вправе направить другой стороне протокол разногласий. Согласно п. 2 указанной статьи при отклонении протокола разногласий или истечении тридцатидневного срока неурегулированные разногласия по государственному контракту, заключение которого является обязательным для одной из сторон, могут быть переданы другой стороной не позднее тридцати дней на рассмотрение суда. В данной ситуации суд с учетом интересов обеих сторон государственного контракта вправе определить условия контракта, подлежащего заключению в обязательном порядке. Требование о понуждении к заключению государственного контракта может предъявить только сторона, в чью пользу было предусмотрено указанное право, а не сторона, обязанная заключить контракт. Подобная ситуация объясняется тем, что понуждение к заключению договора часто является способом защиты интересов «слабой» стороны договора [4].

Согласно п. 1 ст. 429 ГК РФ по предварительному договору стороны обязуются заключить в будущем договор о выполнении работ или оказании услуг (основной договор) на условиях, предусмотренных предварительным договором. В случаях, когда сторона, заключившая предварительный договор, уклоняется от заключения основного договора, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении уклоняющейся стороны к заключению основного договора (п. 5 ст. 429 ГК РФ). Таким образом, уклонение от заключения основного договора представляет собой неисполнение должником (лицом, к которому предъявлено требование о заключении основного договора) субъективной обязанности, вытекающей из обязательственного правоотношения, что влечет за собой возникновение новых возможностей у контрагента, одна из которых состоит в предъявлении требования о принудительном осуществлении права. Данное право позволяет достичь (посредством воздействия на поведение другого лица) определенного правового результата – заключения основного договора [5].

Характеризуя правовую природу предварительного договора, следует заметить, что предварительный договор не строится по модели «ты – мне, я – тебе» (т.е. обязательства его сторон не имеют встречного характера). Предметом интереса каждой из сторон предварительного договора является заключение основного договора как результата предпринятых контрагентами совместных действий. Обязательства сторон предварительного договора со направлены на установление обязательственных отношений из основного договора [6]. Как представляется, указанные положения вполне

применимы к отношениям, возникающим между государственными заказчиками и участниками процедур закупок.

С какого момента указанный предварительный договор считается заключенным? Таким моментом, является прием и регистрация государственным заказчиком заявки участника процедуры закупок на участие в конкурсе (аукционе). Именно с этой даты у сторон предварительного договора возникают взаимные права и обязанности, связанные с проведением конкурсных процедур, в том числе обязанность заключить основной договор – государственный контракт – при условии признания данного участника процедуры закупок победителем конкурса (аукциона). При этом за участником процедуры закупок сохраняется право в одностороннем порядке расторгнуть указанный предварительный договор путем отзыва заявки в любое время до момента вскрытия конкурсной комиссией конвертов с заявками на участие в конкурсе и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в конкурсе (ст. 39 законопроекта о федеральной контрактной системе).

Если участник процедуры закупок, признанный победителем конкурса (аукциона), откажется от заключения государственного контракта, то к данной стороне предварительного договора могут быть применены санкции гражданско-правовой ответственности (уплата неустойки, возмещение убытков, утрата обеспечительной денежной суммы), в том числе он может быть понужден к заключению государственного контракта.

В ст. 173 АПК РФ сказано, что по спору, возникшему при заключении или изменении договора, в резолютивной части решения указывается вывод арбитражного суда по каждому спорному условию договора, а по спору о понуждении заключить договор указываются условия, на которых стороны обязаны заключить договор. Посредством этого решения сторона обязуется произвести особые действия (заключить государственный контракт), и в этом смысле ситуация, рассмотренная в ст. 173 АПК РФ, может быть интерпретирована как частный случай ст. 174 АПК РФ, регламентирующей вынесение решения, обязывающего ответчика совершить определенные действия.

В связи с этим следует согласиться с тем, что эффективность или неэффективность принуждения в гражданском праве должна оцениваться исключительно с позиций конечного результата использования принуждения – достигает ли защита полного восстановления нарушенного гражданского права [7].

Основными формами гражданско-правовой ответственности за преддоговорные правонарушения явля-

ется возмещение убытков или внесение в реестр недобросовестных поставщиков. Сведения, включающиеся в реестр недобросовестных поставщиков, представляют собой данные, позволяющие идентифицировать физическое или юридическое лицо, являющееся недобросовестным поставщиком; информацию о проводимых процедурах размещения заказа, в которых участвовал недобросовестный поставщик; сведения о государственном контракте, заключенном с недобросовестным поставщиком, и основания его расторжения; информацию о дате внесения таких сведений в реестр. Этот состав сведений является достаточным для реализации задач, которые поставлены для реестра недобросовестных поставщиков [8].

В соответствии с ч. 3 ст. 95 Закона о контрактной системе реестр недобросовестных поставщиков должен содержать следующие сведения: 1) наименование, место нахождения (для юридических лиц), фамилия, имя, отчество (при наличии), идентификационный номер

налогоплательщика; б) фамилии, имена, отчества (при наличии) учредителей, членов коллегиальных исполнительных органов, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа юридических лиц; 3) даты проведения электронного аукциона, подведения итогов открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, запроса котировок, запроса предложений в случае, если победитель процедуры закупки уклонился от заключения контракта, дата признания несостоявшимися процедур закупок, в которых единственный участник процедур закупок, подавший заявку (предложение) либо признанный единственным участником процедуры закупки, уклонился (отказался) от заключения контракта, дата заключения неисполненного или ненадлежащим образом исполненного контракта; 4) объект закупки, цена контракта и срок его исполнения; 5) основания и дата расторжения контракта в случае расторжения контракта по решению суда или в одностороннем порядке; б) дата внесения указанных сведений в реестр недобросовестных поставщиков.

---

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Богданов В.В. Гражданско-правовая ответственность в преддоговорных отношениях // Журнал российского права. 2010. № 2.
2. Бекленищева И.В. Гражданско-правовой договор: классическая традиция и современные тенденции. М., 2006. С. 150.
3. Дроздова Т.Ю. Принцип добросовестности в российском гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Иркутск, 2004. С. 3.
4. Богданова Е.Е. Понуждение к заключению договора // Право и экономика. 2005. № 1.
5. Васильев А.В. Заключение договора в обязательном порядке как следствие неисполнения предварительного договора // Законодательство. 2008. № 2.
6. Меньшенин П.А. Предварительный договор в российском гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 7.
7. Яковлев В.Ф. Принуждение в гражданском праве // Проблемы современного гражданского права : сборник статей. М., 2000. С. 216 – 217.
8. Полякевич В.Г. Ответственность за преддоговорные нарушения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: МГУ, 2007. С. 13, 23.

---

© Дмитриева Майя Сергеевна (maiya@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»