



СЕМИКИН Д.С.,
судья Арбитражного суда
Псковской области

КОЛЬЦОВА Л.Н.,
помощник судьи Арбитражного
суда Псковской области

ОБОБЩЕНИЕ ПРАКТИКИ РАССМОТРЕНИЯ СПОРОВ ПО ОСПАРИВАНИЮ ОДНОСТОРОННЕГО ОТКАЗА ОТ ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ (МУНИЦИПАЛЬНЫМ) КОНТРАКТАМ

В статье анализируются основания для отказа государственных (муниципальных) заказчиков от государственного (муниципального) контракта, раскрывается соотношение законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и общих положений Гражданского кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный (муниципальный) контракт, односторонний отказ, государственный (муниципальный) заказчик, существенные условия контракта.

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон № 44-ФЗ) регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок (ст. 1). Чрезвычайная важность сферы применения названного нормативного акта предопределяет актуальность темы настоящего исследования.

Анализ положений данного федерального закона свидетельствует о том, что государственный (муниципальный) заказчик выступает более экономически сильной стороной государственного (муниципального) контракта. Вместе с тем это не должно приводить к злоупотреблениям со стороны заказчиков, поскольку законодательное регулирование направлено, прежде всего, на защиту их интересов от действий недобросовестных исполнителей. В рамках данной статьи рассмотрим, как складывается судебная практика по оспариванию одностороннего отказа от исполнения обязательств по государственным (муниципальным) контрактам.

Согласно п. 9 ст. 95 Закона № 44-ФЗ заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ) для одностороннего отказа от исполнения

отдельных видов обязательств, при условии, если это было предусмотрено контрактом.

В случае одностороннего отказа от исполнения договора полностью или частично, когда такой отказ допускается законом или соглашением сторон, договор считается соответственно расторгнутым или измененным (пункт 1 статьи 450.1 ГК РФ).

За 2016–2017 гг. в Арбитражный суд Псковской области поступило 6 исковых заявлений об оспаривании одностороннего отказа от государственного (муниципального) контракта.

В основном обжалование одностороннего отказа от исполнения обязательств по государственным (муниципальным) контрактам поступают по такой категории дел, как строительный подряд. Специальные основания и правила расторжения договора подряда установлены в статьях 715 и 717 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Для правильного разрешения указанной категории споров большое значение имеет определение соотношения между положениями Закона № 44-ФЗ и иными федеральными законами, входящими в систему законодательства о контрактной системе в соответствии с частью 1 статьи 2 Закона № 44-ФЗ, и положениями ГК РФ.

Поскольку в силу части 1 статьи 2 Закона № 44-ФЗ законодательство о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях ГК РФ, при разрешении споров, вытекающих из государственных (муниципальных) контрактов, суды руководствуются нормами Закона № 44-ФЗ, толкуемыми во взаимосвязи с положениями ГК РФ, а при отсутствии специальных норм – непосредственно нормами ГК РФ.

По результатам анализа практики рассмотрения споров об оспаривании одностороннего отказа от исполнения обязательств по государственным (муниципальным) контрактам необходимо отметить отдельные правовые позиции, оценка которым давалась судом при рассмотрении дел, являющихся характерными для дел данной категории.

Нарушение срока исполнения контракта является законным основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения заключенного контракта.

Общество обратилось в суд к учреждению с иском о признании недействительным одностороннего отказа от исполнения государственного контракта.

Решением Арбитражного суда Псковской области по делу № А52-3357/2016, оставленному апелляционной и кассационной инстанциями без изменения, в удовлетворении исковых требований отказано в полном объеме.

Судом было установлено, что условиями контракта предусмотрена возможность его расторжения по соглашению сторон, по решению суда или в связи с односторонним отказом стороны от исполнения контракта в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

В уведомлении заказчик указал основание, по которому он в одностороннем порядке отказывается от контракта: нарушение подрядчиком срока выполнения работ почти на 2 года. Материалами дела, а также решением суда по другому делу было подтверждено, что общество выполнило работы не в срок, установленный контрактом.

Поскольку факт нарушения обществом срока выполнения работ был установлен, доказательств уважительности тако-

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»// СЗ РФ. 08.04.2013. № 14. Ст. 1652.

го нарушения в суд истцом не представлено, односторонний отказ от исполнения контракта был признан законным.

Решениями Арбитражного суда Псковской области по делам № А52-4080/2015 и А52-4086/2015 в удовлетворении исковых требований также отказано в полном объеме (решения обжалованы не были).

Общество ссылалось на то обстоятельство, что у него не имелось фактической возможности выполнить работы, предусмотренные контрактом, в срок по причине невыполнения заказчиком своих обязательств, а именно: необеспечение и неоказание содействия в организации подъездных путей для тяжелой техники к месту выполнения работ.

Судом было установлено, что по условиям контракта работы должны выполняться в соответствии с техническим заданием к контракту, объем работ также определен техническим заданием. При размещении заказа на расчистку просеки в аукционной документации для ознакомления будущим участникам был предоставлен проект контракта с приложениями, в том числе техническое задание, локально-сметный расчет, схема и график. В техническом задании к контракту было указано место проведения работ и приложена схема прохождения участка на местности. В контракте, в преамбуле и техническом задании, а также в графике выполнения работ есть указание на наличие мелиоративных каналов на расчищаемом участке. Работы по возведению подъездных путей на участках проведения работ не были предусмотрены контрактом и не включены в техническое задание и сметный расчет. Запросов на разъяснение положений аукционной документации заказчику от общества не поступало.

При вынесении решения суд констатировал, что с момента согласования всех существенных условий и до даты принятия учреждением решения об

одностороннем отказе от исполнения контракта от подрядчика не поступало сообщений о невозможности исполнить контракт и о приостановлении им работ, в связи с чем в признании одностороннего отказа заказчика от исполнения заключенного контракта было отказано.

Решением Арбитражного суда Псковской области по делу № А52-108/2017, оставленному апелляционной и кассационной инстанциями без изменения, в удовлетворении исковых требований отказано в полном объеме.

Истец обосновывал свои требования тем, что ответчиком была нарушена процедура приемки товара, предусмотренная контрактом.

Материалами дела подтверждалось, что общество не поставило продукцию в срок, установленный контрактом. Довод общества о нарушении процедуры приемки был отклонен судом как несостоятельный, поскольку в материалах дела имелись доказательства того, что при поставке товара осмотр оборудования происходил в присутствии представителя истца, истец был уведомлен об имеющихся недостатках, вместе с тем не принял мер для допоставки товара и замены товара ненадлежащего качества.

Поскольку факт нарушения обществом срока поставки товара был установлен, доказательств замены товара надлежащего качества и в полном объеме в суд истцом не представлено, односторонний отказ от исполнения контракта был признан законным.

Поставка некачественного товара по контракту и не выполнение количества некачественного товара в срок является основанием для одностороннего отказа заказчика от исполнения заключенного контракта.

Общество обратилось в суд к администрации с исковым заявлением о признании недействи-

тельным одностороннего отказа от исполнения государственного контракта.

Решением Арбитражного суда Псковской области по делу № А52-108/2017, оставленному апелляционной и кассационной инстанциями без изменения, в удовлетворении исковых требований отказано в полном объеме.

Истец ссылался на то, что ответчиком нарушена процедура приемки товара, предусмотренная контрактом.

Судом было установлено, что условиями контракта предусмотрено право заказчика на расторжение контракта в одностороннем порядке в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также: при поставке товара ненадлежащего качества с недостатками, которые не могут быть устранены в приемлемый для муниципального заказчика срок; поставщик отказывается передать муниципальному заказчику проданный товар; поставщик существенно нарушил требования к качеству товара; поставщик в разумный срок не выполнил требования муниципального заказчика о доукомплектации товара.

Поставка товара обществом была произведена лишь после получения им претензии от администрации с требованием об исполнении контракта. При этом заказчиком было установлено несоответствие и некомплектность поставленного товара техническому заданию, в связи с чем он отказался от его получения.

Впоследствии заказчиком была предоставлена возможность обществу для поставки товара надлежащего качества и в полном объеме. Однако поставщик данным правом не воспользовался и товар надлежащего качества и комплектации не поставил.

С учетом всех указанных обстоятельств суд признал одно-

сторонний отказ от контракта законным.

При нарушении заказчиком существенных условий контракта, которые привели к невозможности исполнения его подрядчиком, односторонний отказ заказчика от контракта является незаконным.

Общество обратилось в суд к администрации с исковым заявлением о признании недействительным одностороннего отказа от исполнения государственного контракта.

Решением Арбитражного суда Псковской области по делу № А52-2446/2016, оставленно-му апелляционной и кассационной инстанциями без изменения, исковые требования удовлетворены в полном объеме.

Истец ссылаясь на существенное нарушение ответчиком установленных государственным контрактом обязательств, а именно: непредоставление необходимой документации и неоказание содействия в выполнении работ.

В ходе рассмотрения дела назначалась судебная экспертиза в целях установления следующих обстоятельств: содержала ли конкурсная документация полную информацию о техническом состоянии объекта, влияющую на возможность выполнения работ в соответствии с техническим заданием и локальной сметой к контракту.

Суд, оценивая доказательства, представленные сторонами, учитывая заключения эксперта, пришел к выводу, что обстоятельствами данного конкретного дела подтверждено существенное нарушение условий контракта заказчиком, а именно: непредоставление необходимой документации и неоказание содействия в выполнении работ, что повлекло для подрядчика невозможность выполнения работ.

Таким образом, односторонний отказ заказчика от кон-

тракта был признан недействительным.

Невключение заказчиком в контракт необходимых (существенных) условий для его исполнения влечет признание одностороннего отказа заказчика от контракта недействительным.

Общество обратилось в суд к учреждению с исковым заявлением о признании недействительным одностороннего отказа от исполнения государственного контракта.

Решением Арбитражного суда Псковской области по делу № А52-691/2016 исковые требования удовлетворены в полном объеме (не обжаловалось).

Истец полагал односторонний отказ заказчика от исполнения контракта не соответствующим нормам российского законодательства и принятым при отсутствии обстоятельств о ненадлежащем исполнении обществом принятых на себя обязательств. Учреждение ссылаясь на то, что общество не обеспечило достижение цели контракта – работу станции передачи информации о пожаре.

Судом было установлено, что по условиям контракта работы истцом были выполнены в соответствии с его условиями, а недостижение заказчиком цели контракта – работа станции передачи информации о пожаре – произошло по причине невключения в контракт соответствующего условия.

Таким образом, односторонний отказ заказчика от контракта был признан недействительным.

В связи с признанием одностороннего отказа заказчика от контракта недействительным возникает следующий вопрос – является ли вступившее в законную силу решение суда о признании одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существен-

ным нарушением исполнителем его условий основанием для безусловного, без проверки антимонопольным органом фактов недобросовестности исполнителя государственного (муниципального) контракта, включения такого исполнителя в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП)?

Из содержания части 7 статьи 104 Закона № 44-ФЗ следует, что уполномоченный орган принимает решение о включении информации о поставщике в РНП в случае подтверждения факта недобросовестности поставщика после проведения проверки представленных заказчиком сведений.

Аналогичные требования установлены пунктами 11, 12 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1062.

При этом включение сведений в РНП, согласно складывающейся судебной практике, расценивается санкцией за недобросовестное поведение участника размещения заказа, выражающееся в намеренном и умышленном нарушении положений Закона № 44-ФЗ.

В соответствии с разъяснениями Конституционного Суда Российской Федерации, изложенными в Постановлениях от 30.07.2001 № 13-П и от 21.11.2002 № 15-П, меры государственного принуждения должны применяться с учетом характера совершенного правонарушения, размера причиненного вреда, степени вины правонарушителя, его имущественного положения и иных существенных обстоятельств. Применяемые государственными органами санкции, в том числе штрафного характера, должны отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, соответствовать принципу юридического равенства,

быть соразмерными конституционно защищаемым целям и ценностям, исключать возможность их произвольного истолкования и применения.

Таким образом, суды, проверяя обоснованность включения антимонопольным органом в РНП, обязаны дать оценку правомерности действий данного органа, проверить обстоятельства отказа, степень вины исполнителя, ущерб, нанесенный заказчику, дать оценку существенности нарушения.

Однако положения нормативных актов, обязывающих антимонопольный орган проводить проверку поступивших документов и информации на наличие фактов недобросовестности исполнителя государственного (муниципального) контракта для вынесения решения о включении последнего в РНП, не распространяются на случаи, когда факт существенного нарушения контракта исполнителем установлен вступившим в законную силу решением суда (п. 24 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016, далее – Обзор).

Из системного толкования вышеприведенных положений нормативных актов Верховным Судом РФ в указанном Обзоре сделан вывод о том, что порядок, установленный в п. 12 Правил № 1062, применяется при рассмотрении вопроса о включении в РНП информации об участниках закупок в двух случаях: когда участники закупок уклонились от заключения контрактов либо имеется односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов, но не в случаях, когда расторжение контракта в связи с существенным нарушением исполнителем установлено вступившим в законную силу решением

суда, являющимся в силу ч. 1 ст. 16 АПК РФ обязательным для органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, должностных лиц и граждан и подлежащим исполнению на всей территории Российской Федерации (п. 24 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 3 (2016), утв. Президиумом Верховного Суда РФ 19.10.2016).

Вместе с тем в случаях оспаривания в судебном порядке односторонних отказов заказчиков от исполнения контрактов в связи с существенными нарушениями исполнителями условий контрактов судом при оценке обоснованности одностороннего отказа также устанавливаются наличие либо отсутствие таких существенных нарушений.

Соответственно, так же как и по спорам о расторжении контрактов по указанным основаниям в судебном порядке, факт существенного нарушения исполнителем контракта при отказе в таком иске установлен вступившим в законную силу решением суда, имеющим в силу статьи 69 АПК РФ преюдициальное значение об установленных судом обстоятельствах.

Однако в этих случаях судебная практика по спорам об оспаривании обоснованности включения в РНП идет другим путем: суды и в этих случаях проверяют исполнение антимонопольным органом обязанности, установленной п. 12 Правил № 1062, исходя из буквальной редакции нормативных актов и выводов Верховного Суда РФ, изложенных в вышеуказанном Обзоре.

Таким образом, суды, проверяя обоснованность включения в реестр, несмотря на наличие решения суда, признавшего отказ заказчика от исполнения контракта обоснованным, заново оценивают обстоятель-

ства отказа, степень вины исполнителя, ущерб, нанесенный заказчику, дают новую оценку существенности нарушения (судебные акты по делу № А56-78478/2016).

Исходя из вышеперечисленного, считаем, что подход, изложенный в пункте 24 раздела VII Обзора, должен применяться и в случае, когда судебным актом будет установлена законность принятого государственным заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта (часть 9 статьи 95 Закона № 44-ФЗ), то есть в судебном порядке подтвержден факт расторжения контракта заказчиком в одностороннем порядке в связи с существенным нарушением исполнителем его условий. Такое решение суда также в силу его преюдициального характера должно являться безусловным основанием для включения информации в РНП, не требующим дополнительной проверки.

Подводя итог, отметим, что одним из наиболее распространенных доводов исполнителей по контрактам является ссылка на неисполнение заказчиком встречных обязательств.

При рассмотрении таких исков суд исходит из буквального толкования положений контракта, а также учитывает возможность исполнителя для ознакомления с условиями контракта и технической документацией еще на этапе проведения конкурса, то есть до заключения контракта. Также проверке подлежат доводы об объективной возможности выполнения договорных обязательств.

Правовая конструкция Закона № 44-ФЗ требует (наряду с буквальным восприятием всех его положений) системного подхода в оценке подлежащих применению норм права с учетом и относительно узких и более общих положений гражданского законодательства.