

0-787211

На правах рукописи

Тарабасв Павел Сергеевич



**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПОСТАВКИ
ТОВАРОВ ДЛЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД**

Специальность 12.00.03 – гражданское право: предпринимательское
право; семейное право; международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Екатеринбург - 2008

Диссертация выполнена на кафедре Предпринимательского права
ГОУ ВПО «Уральская государственная юридическая академия»

Научный руководитель – **Бублик Владимир Александрович,**
доктор юридических наук, профессор

Официальные оппоненты – **Шевченко Любовь Ивановна,**
доктор юридических наук, профессор

Бекленищева Илона Валерьевна,
кандидат юридических наук

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000585016

Ведущая организация – ГОУ ВПО «Казанский государственный
университет им. В.И. Ульянова-Ленина»

Защита состоится «21» ноября 2008 года в 13 часов 00 минут на
заседании диссертационного совета Д 212.282.01 при ГОУ ВПО «Уральская
государственная юридическая академия»

по адресу: 620066. г. Екатеринбург. ул. Комсомольская, 21 (зал
заседаний Совета)

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО
«Уральская государственная юридическая академия»

Автореферат разослан «__» октября 2008 года

Учёный секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, профессор

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Leushin'.

В.И. Леушин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Диссертация посвящена анализу регулирования гражданско-правовым методом отношений, складывающихся в области удовлетворения потребностей Российской Федерации в определенных видах товаров.

Актуальность темы исследования. Правовые отношения по поставке товаров для федеральных государственных нужд являются одной из наиболее распространенных форм участия государства в гражданском обороте. В связи с переходом России к рынку, легализацией и диверсификацией предпринимательской деятельности, усилия современных цивилистов направлены, главным образом, на исследование проблем правового положения субъектов предпринимательской деятельности, видов и характера обязательств, возникающих между коммерческими организациями, последствий неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств в предпринимательской сфере. Вместе с тем в научной литературе последнего десятилетия не часто встречаются труды, посвященные участию публично-правового образования в гражданских правоотношениях.¹

Между тем, публично-правовое образование, и в первую очередь, само государство является сложнейшим, нуждающимся в постоянном изучении, субъектом гражданского права. При этом участие Российской Федерации в гражданских правоотношениях обладает рядом важных особенностей.

Правовой институт удовлетворения нужд государства не является новеллой отечественного гражданского законодательства. Особенности правового регулирования поставок и подрядов для казенных нужд были известны дореволюционному Российскому законодательству. В советский период, когда государство было единственным собственником всего имущества, необходимость в отдельном регулировании отношений поставки товаров для государственных нужд отпала. Практически любая поставка товаров расценивалась как государственная.

Плюрализм и равноправие форм собственности в современной России потребовали регулирования правоотношений с участием Российской Федерации, с одной стороны, и других субъектов гражданского права с другой. Частным, но важнейшим случаем таких правоотношений является поставка товаров для федеральных государственных нужд. Поэтому тема

¹ Некоторые из них: Андреева Л.В. Правовые проблемы обеспечения государственных нужд. Суханов Е.А. Проблемы правового регулирования отношений публичной собственности и новый Гражданский кодекс. Алексеев С.С., Бекленничева И.В., Беляев К.П., Захаров В.А., Кравчук Н.Р., Кудреватых С.А., Рябова С.Э., Степанов С.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О государственных и муниципальных предприятиях». Гринкевич А.П. Гражданско-правовое положение казны: Берсуникаев Г.Э. Правовой режим имущества государственных и муниципальных унитарных предприятий.

диссертационного исследования актуальна как с теоретико-методологической, так и с практической точек зрения.

Степень научной разработанности темы. Вопросам правового регулирования поставки товаров для нужд казны на рубеже 19 – 20 веков большое внимание уделяли классики отечественной цивилистики: Д.И. Мейер, И.А. Покровский, Г.Ф. Шершеневич. В советской цивилистике вклад в исследование правового института удовлетворения государственных нужд внесли: М.М. Агарков, С.И. Аскназий, А.В. Венедиктов, О.С. Иоффе, Р.О. Халфина, З.И. Шкундин, В.Ф. Яковлев.

Отдельным аспектам правового регулирования обеспечения государственных нужд в последнее десятилетие посвятили свои диссертационные исследования: В.В. Ванин, В.А. Власов, Л.В. Горбунова, А.В. Демин, Н.Н. Заботина, С.П. Коваленко, О.Н. Колесник, А.Б. Лазаренко, А.С. Ротенберг, А.В. Яровой.

Высоко оценивая вклад ученых и полученные ими научные, методические, методологические и практические результаты, все же необходимо отметить, что отдельные аспекты теоретического осмысления гражданско-правового регулирования поставки товаров для федеральных государственных нужд представляются спорными с позиции современного законодательства и правоприменительной практики, многие проблемы вообще оказались вне сферы исследования.

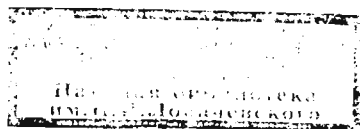
Недостаточно исследованными остаются базовые понятия института удовлетворения нужд Российской Федерации: «государственные нужды», «государственный заказ». Научкой гражданского права до настоящего времени не дана оценка правовой природе торгов на размещение государственного заказа на поставки товаров для публичных нужд.

Указанное вызывает необходимость проведения комплексных целевых исследований по приведенной тематике.

Цели и задачи исследования. Целью работы является системное и комплексное исследование с позиций обновленного гражданского законодательства института удовлетворения федеральных государственных нужд в определенных видах товаров.

В соответствии с поставленной целью в диссертации решены следующие задачи:

1. Изучена правовая природа института удовлетворения федеральных государственных нужд как комплексного, сочетающего нормы публичного и частного права, образования.
2. Дифференцированы понятия «институт удовлетворения государственных нужд» и «государственный контракт»; «государственный контракт» и «контракт на поставку товаров для государственных нужд».



3. Установлена правовая сущность государственных нужд и государственного заказа, изучена правовая природа торгов на размещение государственного заказа на поставки товаров для федеральных государственных нужд.
4. Выявлена особенность государственного контракта, как гражданско-правового договора.
5. Исследованы вопросы об особенностях исполнения государственного контракта через призму положений общего гражданско-правового института – исполнение обязательств.
6. Изучены особенности гражданско-правовой ответственности государственного заказчика при нарушении условий государственного контракта.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся при удовлетворении потребностей Российской Федерации в определенных видах товаров.

В качестве предмета исследования выступает гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд.

Методологическую основу исследования составляют: исторический метод, сравнительно-правовой метод, метод системного анализа, метод сбора и изучения единичных фактов, а также выведение общих закономерностей на основе конкретных правовых явлений.

Общую теоретическую основу диссертационного исследования составили труды выдающихся представителей отечественной юридической науки: С.С. Алексеева, А.П. Алехина, Л.В. Андреевой, В.С. Бельх, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, В.В. Витрянского, В.А. Власова, Л.В. Горбуновой, А.В. Демина, В.А. Дозорцева, Н.Н. Заботиной, С.Ф. Кечекьяна, Н.И. Клейн, С.П. Коваленко, Ю.М. Козлова, О.Н. Колесник, А.Д. Корецкого, О.А. Красавчикова, В.В. Лаптева, М.Н. Маленной, В.С. Мартемьянова, А.Л. Маковского, Л.С. Мамута, Н.О. Нерсесова, И.Б. Новицкого, Н.В. Рабинович, Н.С. Суворова, Е.А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, Д.О. Тузова, Б.Б. Черпахина, Л.И. Шевченко, В.С. Якушева, А.В. Ярового и других авторов.

Нормативной базой исследования являются положения Конституции РФ, Гражданского кодекса РФ, действующие федеральные законы и иные нормативные акты РФ, постановления Пленума и Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, а также материалы судебной практики федеральных и арбитражных судов Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения, в которых заключается **новизна исследования**:

1. Современный законодатель обосновано выделил в отдельный вид гражданско-правового договора контракт на поставку товаров для государственных нужд.

При поставке товаров для государственных нужд публичная цель достигается с помощью особого частноправового средства – государственного контракта. При этом государственный контракт в качестве гражданско-правового договора обладает определенной совокупностью отличительных признаков. При вступлении в данное договорное правоотношение сторонами преследуется особая цель – удовлетворение важнейших потребностей государства в определенных товарах. На стороне государственного заказчика выступает специальный субъект; при оформлении договорных правоотношений используется специальная процедура. В отличие от иных видов гражданско-правовых договоров условия государственного контракта не могут быть изменены по соглашению сторон. В одностороннем порядке стороны могут изменить условия контракта лишь в случаях, определенных ГК РФ.

Исполнение контракта со стороны заказчика в большинстве случаев осуществляется за счет бюджетных средств, что обусловило участие в правоотношении государственных органов и юридических лиц публичного права.

2. Институт удовлетворения государственных нужд является комплексным частно-публичным правовым образованием.

Выявление потребности в продукции (работах, услугах); формирование и утверждение федеральных и межгосударственных целевых программ; финансирование государственных контрактов регулируется нормами публичных отраслей права (административным и финансовым). Заключение государственных контрактов и договоров поставки товаров для государственных нужд, а также исполнение договорных обязательств являются предметом гражданского права. Размещение государственного заказа регулируется как нормами публичного, так и нормами частного права.

3. Федеральные государственные нужды следует определять как финансируемые за счет средств федерального бюджета потребности Российской Федерации и государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации государством своей публичной функции, удовлетворяемые, как правило, посредством заключения на основе торгов государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг.

4. Извещение о проведении торгов необходимо квалифицировать, как предложение делать оферты, относящееся к иным действиям, на основании которых в силу ст. 8 ГК РФ возникают гражданские права и обязанности. Торги являются процессом (способом) заключения договора.

В соответствии с п. 1 ст. 447 ГК РФ договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов. Договор заключается с лицом, выигравшим торги. По смыслу упомянутой нормы

права торги являются процедурой, посредством которой может быть заключен договор.

Законодатель не отождествляет торги и заключенную по результатам их проведения сделку, а соотносит их как результат и средство его достижения.

5. Правоотношения, складывающиеся между публичным образованием и государственными заказчиками, в зависимости от субъекта выступающего в роли заказчика могут быть двух видов:

1. Административно-правовые - в случае, если в качестве государственного заказчика выступает федеральный государственный орган или бюджетное учреждение;

2. Гражданско-правовые обязательственные (основанные на договоре комиссии), если государственным заказчиком является иной субъект гражданского права.

6. Государственный контракт является разновидностью гражданско-правового договора. Договорное правоотношение, устанавливаемое для удовлетворения потребностей государства (государственный контракт), является имущественным правоотношением, основанным на юридическом равенстве, автономии воли сторон.

Придание контракту административной природы, либо качества смешанного (содержащего элементы публичного и частного права) соглашения означает отождествление понятий «государственный контракт» и «институт удовлетворения государственных нужд», что неверно.

7. Необходимо различать понятия «государственный контракт» и «контракт на поставку товаров для государственных нужд».

1. Государственный контракт (публичный контракт) является универсальной гражданско-правовой (договорной) формой, опосредующей любые имущественные отношения, связанные с удовлетворением государственных нужд. Указанное понятие охватывает различные виды гражданско-правовых договоров (включая контракт на поставку товаров для государственных нужд), сущность которых определяется единой целью – удовлетворение потребностей публично-правового образования.

2. Контракт на поставку товаров для государственных нужд – гражданско-правовая сделка. Учитывая, что контракт на поставку товаров для государственных нужд является гражданско-правовым договором, на основании которого у сторон возникают определенные обязательства, представляется, что нет необходимости заключать дополнительно договор поставки товаров для государственных нужд. Все существенные для сторон условия обязательств отражаются в контракте на поставку товаров для государственных нужд. В случае если, товар поставляется не

государственному заказчику, а иному получателю, должны использоваться отгрузочные разрядки с указанием конкретного получателя.

8. В целях унификации законодательства об удовлетворении нужд публично-правовых образований предлагается внести в гл. 27 ГК РФ изменения, дополнив последнюю статью «Публичный контракт».

Публичным контрактом признается заключаемый на основании федерального законодательства, по итогам торгов договор между заказчиком – государственным органом, органом местного самоуправления, бюджетным учреждением и исполнителем (поставщиком, подрядчиком), предусматривающий обязанность исполнителя на возмездной основе поставить товар, выполнить работы, оказать услуги, необходимые для удовлетворения потребностей публично-правового образования.

Случаи заключения публичного контракта без проведения торгов, а также возможность выполнения функций заказчика иными субъектами могут предусматриваться Федеральным Законом.

9. Извещение о прикреплении покупателя к поставщику является плано-административным элементом в рыночной системе удовлетворения государственных нужд.

Извещения о прикреплении в нормах ГК РФ, регулирующих поставку товаров для публичных нужд, имеет исторические корни. В период существования Советского государства большинство поставок продукции осуществлялось на основании плановых актов (фондовых извещений, планов прикреплений, нарядов). И сегодня в соответствии со ст. 529 ГК РФ основанием для заключения договора поставки товаров для государственных нужд служит извещение о прикреплении покупателя к поставщику. При этом извещение о прикреплении, выданное поставщику, основано на ранее заключенном государственном контракте, а извещение о прикреплении, адресованное покупателю, следует определять как акт управления, имеющий административный характер.

Теоретическое значение работы состоит в расширении общетеоретических представлений о межотраслевом правовом институте удовлетворения государственных потребностей в целом и гражданско-правовом регулировании поставки товаров для федеральных государственных нужд, в частности, а также в том, что диссертационные выводы и предложения могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований в области правового регулирования поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для публичных нужд.

Практическое значение работы состоит в углублении научно-правовой разработки данного направления. Сформулированные в исследовании выводы и предложения могут использоваться: для разработки предложений по совершенствованию действующего гражданского законодательства в сфере удовлетворения государственных нужд; для

проведения дальнейших научных исследований по вопросам, связанным с правовым регулированием поставки товаров для государственных и муниципальных нужд; для разработки учебных и учебно-методических материалов сопровождающих образовательный процесс; в процессе преподавания гражданского и коммерческого права, в практической деятельности государственных заказчиков и субъектов предпринимательской деятельности.

Апробация результатов исследования. Работа выполнена на кафедре Предпринимательского права Уральской государственной юридической академии, где проводилось ее обсуждение и рецензирование. Концептуальные теоретические и практические положения настоящего диссертационного исследования, нашли свое отражение в научных публикациях диссертанта.

Структура работы подчинена основным целям и задачам исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, библиографического списка и списка использованных нормативных актов.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении диссертационного исследования обосновывается актуальность избранной темы, раскрыта степень её научной разработанности, определяются объект и предмет, сформулированы цели и задачи исследования, указывается методологическая основа, научная новизна и практическая значимость работы, а также излагаются положения, выносимые на защиту, и приводятся данные об апробации результатов диссертации.

Глава I «Правовой институт федеральных государственных нужд» включает два параграфа.

В § 1 «Федеральные государственные нужды: понятие, цели, способ реализации» рассматривается категория «государственные нужды», исследуется межотраслевой институт удовлетворения государственных нужд, а также обосновывается справедливость выделения государственного контракта в самостоятельный вид гражданско-правового договора

Автором приводятся различные законодательные определения понятия «государственные нужды».

Диссертантом высказано мнение, что органы государственной власти (в том числе имеющие статус юридического лица – бюджетного учреждения) во всех случаях, вступая в гражданско-правовые отношения, удовлетворяют потребности государства, так как любой орган публично-правового образования осуществляет свою деятельность от имени и в интересах публичного образования (ст. 125 ГК РФ). Ст. 71 БК РФ не различает потребности бюджетного учреждения (в т. ч. государственного органа) на собственные и государственные нужды. Анализируя указанную правовую норму, следует прийти к выводу, что все потребности бюджетного учреждения являются государственными нуждами. В одних случаях государственные нужды удовлетворяются посредством заключения контракта, при цене договора свыше предельного размера расчетов наличными деньгами между юридическими лицами, в других случаях, – ^{после} заключения и исполнения иных гражданско-правовых договоров.

Автор пришел к выводу, что способ формализации правовых отношений (государственный контракт, иной гражданско-правовой договор) не влияет на квалификацию потребности в качестве государственных нужд.

Главным критерием для отнесения потребности к государственным нуждам является источник финансирования – бюджетные средства.

С учетом квалификации государственных нужд в качестве объективной категории, отражающей в реальной действительности государственный интерес, диссертантом сделана попытка сформулировать собственное определение понятия государственные нужды. «Федеральные государственные нужды - финансируемые за счет средств федерального

бюджета потребности Российской Федерации и государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации государством своей публичной функции, удовлетворяемые, как правило, посредством заключения на основе торгов государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг».

Институт удовлетворения государственных нужд является межотраслевым институтом, соединяющим нормы частного и публичного права.

Автором выделено пять основных признаков государственного контракта, позволяющие квалифицировать данный договор в качестве особой разновидности купли-продажи.

Во-первых, правоотношение по поставке товаров для государственных нужд в отличие от других договорных правоотношений (в том числе договора поставки) реализуется для достижения особой цели – удовлетворения потребностей Российской Федерации в определенных товарах. Цели поставки товаров для федеральных государственных нужд, а, значит, и цели заключения соответствующего договора, определены в п. 2 ст. 1 ФЗ от 13.12.1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

При поставке товаров для государственных нужд имеет место особая публичная цель, которая достигается с помощью частноправового средства – контракта на поставку товаров для государственных нужд.

Во-вторых, при поставке товаров для федеральных государственных нужд в правоотношение вступает специальный субъект – Российская Федерация. В соответствии со ст. 4 ФЗ от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее Закон о размещении заказов) от имени Российской Федерации государственными заказчиками выступают: государственные органы (включая органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, бюджетные учреждения, а также иные получатели средств федерального бюджета.

В-третьих, Законом предусмотрена особая публично-частная процедура заключения договора поставки товаров для государственных нужд. Договор поставки товаров для государственных нужд (государственный контракт), как правило, заключается по итогам торгов с лицом, выигравшим торги и получившим право вступить в договорные отношения с государственным заказчиком.

В-четвертых, с учетом ч. 4.1 и ч. 5 ст. 9 Закона о размещении заказов, гражданско-правовой принцип свободы договора относительно изменения условий контракта ограничен Законом. Условия договора между заказчиком

Б.А. в
1.11.16
Носим
на
Закон

и поставщиком не могут быть изменены как в одностороннем порядке, так и по соглашению сторон.

При анализе положений законодательства автором выявлена коллизия норм ГК РФ о возможности изменения договора и норм Закона размещении заказов. Ст. 9 Закона не допускает изменения условий заключенного государственного контракта ни в одностороннем порядке, ни по соглашению сторон. Однако, ст. 450, 451 ГК РФ предусмотрена возможность изменения условий по требованию одной из сторон договора при существенном нарушении договора другой стороной, либо в связи с существенным изменением обстоятельств. Кроме того, в соответствии с ч. 2 ст. 525 ГК РФ, к отношениям по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд применяются правила о договоре поставки – ст. 506-523 ГК РФ, если иное не предусмотрено правилами § 4 гл. 30 ГК РФ. В свою очередь ст. 523 ГК РФ предусмотрены случаи одностороннего отказа или *одностороннего изменения* условий договора поставки в связи с существенным нарушением условий другой стороной.

Различия в регулировании одной и той же ситуации существующие, в общем, и специальном нормативных актах, представляются неоправданными, но как существующие в действующем законодательстве должны преодолеваются следующим образом.

Изменение условий государственного контракта на поставку товаров по соглашению сторон недопустимо.

Ст. 523 ГК РФ четко определены случаи существенного нарушения условий договора поставки, при наличии которых добросовестный контрагент вправе изменить условия договора в связи с тем, что он в значительной степени лишится того, на что вправе был рассчитывать при заключении договора поставки. Положения указанной ст. ГК, по нашему мнению, полностью применимы к случаям одностороннего изменения договора сторонами государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд. Данное обстоятельство связано со стержневым положением норм ГК РФ в иерархии нормативных правовых актов, содержащих нормы гражданского права, закрепленным нормой ст. 3 ГК РФ.

В реальной действительности в отношениях поставщика и государственного заказчика могут возникнуть и иные нарушения условий заключенного контракта, которые повлекут для стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишится того, на что была вправе рассчитывать при вступлении в правоотношение. В данном случае с учетом ч. 2 ст. 450 ГК РФ суд должен руководствоваться нормами ч. 4.1 и ч. 5 ст. 9 Закона о размещении заказов, и отказывать в удовлетворении исковых требований об изменении условий государственного контракта. По мнению диссертанта, при указанных обстоятельствах, заинтересованная сторона должна, с учетом положений ч. 8 ст. 9 Закона, допускающей расторжение государственного

контракта по основаниям установленным ГК РФ. обращаться в суд с требованием о расторжении договора в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 450 ГК РФ.

Таким образом, изменение условий государственного контракта допускается только в одностороннем порядке без обращения в суд, в случаях установленных ст. 523 ГК РФ.

В-пятых, контракт на поставку товаров для государственных нужд имеет непредпринимательский характер. Одна из его сторон – государственный заказчик при заключении и исполнении контракта не осуществляет деятельность, направленную на получение прибыли.

В § 2 «Законодательство о реализации федеральных государственных нужд» рассматриваются нормативно-правовые акты, составляющие основу регулирования института поставки товаров для федеральных государственных нужд.

Нормативно-правовое регулирование отношений в сфере реализации государственных нужд является комплексным, содержащим источники и нормы как публичного, так и частного права.

К основным нормативным актам, содержащим публично-правовые нормы, диссертант относит: БК РФ, ФЗ о федеральном бюджете на соответствующий год, ФЗ от 27 декабря 1995 года «О государственном оборонном заказе», ФЗ от 29 декабря 1994 года «О государственном материальном резерве».

Основным частноправовым нормативным актом регулирования поставки товаров для федеральных государственных нужд является ГК РФ.

При регулировании поставки товаров для федеральных государственных нужд нормы публичного и частного права взаимодействуют между собой. Результатом этой кооперации явилось появление нормативных актов комплексного характера: ФЗ от 13 декабря 1994 года «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», ФЗ от 02 декабря 1994 года «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Наряду с отраслевой классификацией диссертант выделяет специальное (специальные нормативные акты) и общее (нормативные акты общего характера) законодательство о реализации государственных нужд в определенных товарах. Под специальным законодательством понимаются нормативные акты, непосредственно посвященные регулированию поставки товаров для государственных нужд. Общим законодательством являются нормативные акты, которые регулируют, наряду с отношениями по поставке товаров для федеральных государственных нужд, также иные отношения, и при этом регламентация отношений по удовлетворению государственных нужд не является самоцелью принятия этих нормативных актов.

Автор определяет законодательство о реализации федеральных государственных нужд как совокупность нормативных публично - и частноправовых актов Российской Федерации, содержащих предписания, регулирующие квалификацию тех или иных потребностей в качестве государственных нужд, порядок выявления потребностей Российской Федерации в товарах, работах, услугах; размещение государственных заказов; особенности заключения и исполнения государственных контрактов, особые правила их финансирования.

Глава II «Понятие и условия размещения федерального государственного заказа» - содержит два параграфа.

§ 1 **«Правовая категория государственного заказа»**. Данный параграф посвящен исследованию правовой природы государственного заказа.

Диссертантом высказано мнение, что федеральным государственным заказом является управленческий акт федерального органа исполнительной власти, адресованный государственным заказчиком, предусматривающий необходимость заключения определенных государственных контрактов и иных гражданско-правовых договоров для обеспечения нужд Российской Федерации в товарах, работах, услугах, с учетом выделенных на эти цели средств федерального бюджета.

Государственный заказ, как управленческий акт должен быть обязательно выражен в форме акта-документа (приказ, распоряжение, план снабжения и т.д.).

Проанализировав действующее законодательство и сложившуюся правоприменительную практику, диссертант полагает, что необходимо различать понятия «государственный заказ» и «размещенный государственный заказ». Второе понятие можно определить как совокупность государственных контрактов и, с учетом действующего на сегодняшний день п. 14 ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов, иных гражданско-правовых договоров.

Автором высказано мнение, что категория «государственный заказ» является категорией публичного права.

В § 2 **«Порядок и условия проведения торгов для размещения федерального государственного заказа»**, анализируются случаи размещения публичного заказа без проведения торгов, а также рассматривается институт торгов для размещения государственного заказа, как способ заключения договора, исследуются понятия протокола и извещения о проведении торгов.

Соглашаясь с позицией о том, что целью любых торгов является обеспечение законности и правомерности, выступающих основой объективности в процессе реализации и приобретения имущества,¹ автор отмечает, что наряду с общей целью существования торгов как категории

¹ См. Сахабутдинова Д.Н Торги как субинститут договорного права и юридическая процедура Автореф дис. канд. юрид. наук Казань, 2007. - С 11

гражданского права можно выделить специальные цели аукциона и конкурса на размещение государственного (муниципального) заказа. Главными целями проведения торгов на размещение заказа на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) для федеральных государственных нужд является оптимизация использования средств федерального бюджета, выделенных на приобретение товаров (работ, услуг) для удовлетворения потребностей Российской Федерации, а также выявление наиболее выгодных для публичного образования условий поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Диссертант пришел к выводу, что в частноправовом аспекте, торги на размещение государственного (муниципального) заказа являются юридической процедурой (юридическим фактом), на основании которого у субъектов гражданского права – государственного (муниципального) заказчика и участника торгов возникают взаимные права и обязанности требовать заключения контракта на определенных условиях.

С точки зрения публичного права, учитывая нормы ст. 10 Закона о размещении заказов, торги на размещение заказов представляют собой основную, но не единственный способ размещения государственного (муниципального) заказа.

Протокол о проведении торгов является документом, оформляющим юридический факт – торги на размещение государственного заказа.

Анализируя действующее законодательство, автор считает необоснованным отождествление протокола о проведении торгов с предварительным договором. В силу ч. 5 ст. 448 ГК РФ лицо, выигравшее торги, и организатор торгов подписывают в день проведения аукциона или конкурса протокол о результатах торгов, который *имеет силу договора*. В случае если бы законодатель признавал протокол договором (предварительным договором) формулировка нормы ч. 5 ст. 448 ГК РФ выглядела следующим образом: лицо, выигравшее торги, и организатор торгов подписывают протокол о результатах торгов, который *является договором*. Таким образом, на законодательном уровне протокол о проведении торгов не признается договором (предварительным договором). Для уяснения положения ст. 448 ГК РФ о том, что протокол имеет силу договора, по мнению диссертанта, необходимо обратиться к ст. 425 ГК РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 425 ГК, под юридической силой гражданско-правового договора понимается его обязательность для определенных субъектов (сторон). Таким образом, законодатель, определяя, что протокол имеет силу договора, указывает на его обязательность для организатора и участников торгов. При проведении торгов на размещение государственного заказа протокол проведения торгов является юридически обязательным для: 1) участников; 2) организатора торгов; 3) государственного заказчика, в случае

если на основании ст. 7 Закона о размещении заказов организатором торгов выступает уполномоченный орган в сфере размещения заказов.

Автором освещены основные доктринальные взгляды на правовую природу извещения о проведении торгов.

Первая точка зрения сводится к тому, что извещение о проведении торгов является офертой.¹ Признание извещения о проведении торгов в качестве оферты обусловлено признанием самих торгов гражданско-правовым договором. В этом случае заявка выступает согласием принять участие в торгах, которая может быть признана акцептом относительно *договора на проведение торгов*.²

Вторая группа авторов исходит из того, что извещение о проведении торгов является односторонней сделкой организатора торгов, влекущей установление обязательственного правоотношения между лицом, получившим извещение о проведении торгов и организатором торгов.³

Диссертант придерживается квалификации извещения о проведении торгов в качестве предложения делать оферты. В этом случае подача заявки на торги - оферта относительно будущего государственного контракта, но не торгов. Ч. 10 ст. 28 Закона о размещении заказов предусмотрена обязанность организатора торгов направить в адрес победителя проект государственного контракта в течение трех рабочих дней с момента подписания протокола о проведении торгов. При этом проект государственного контракта является акцептом.

Глава III - «Государственные контракты поставки товаров для удовлетворения государственных нужд» состоит из трех параграфов.

В § 1 «Понятие и юридические элементы государственного контракта» рассматривается правовая природа государственного контракта с позиций частного и публичного права. Государственный контракт исследуется в качестве гражданско-правового имущественного отношения, с отдельным акцентом на особенности каждого элемента правоотношения. Выделяются существенные условия контракта как гражданско-правового договора.

Анализируя совокупность современного гражданского законодательства, и цивилистической доктрины автор приходит к выводу, что понятие «государственный контракт» имеет три значения.

Во-первых, государственный контракт рассматривается как универсальная гражданско-правовая (договорная) форма, опосредующая

¹ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Кн. 1: Общие положения. - М.: Статут, 2000. - С. 226-227

² Гатаулина Л.Ф. Правовое регулирование организации и проведения торгов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. - С. 28.

³ См. Иоффе О.С. Обязательственное право. - М., 1975. - С. 779.

любые имущественные отношения, связанные с удовлетворением государственных интересов.¹

В целях унификации законодательства об удовлетворении нужд публичных образований, диссертантом предлагается внести в гл. 27 ГК РФ изменения, дополнив последнюю статью – «Публичный контракт». Содержание приведенной нормы представляется следующим: «Публичным контрактом признается заключаемый на основании федерального законодательства, по итогам торгов договор между заказчиком – государственным органом, органом местного самоуправления, бюджетным учреждением и исполнителем (поставщиком, подрядчиком), предусматривающий обязанность исполнителя на возмездной основе поставить товар, выполнить работы, оказать услуги, необходимые для удовлетворения потребностей публично-правового образования.

Случаи заключения публичного контракта без проведения торгов, а также возможность выполнения функций заказчика иными субъектами могут предусматриваться Федеральным Законом».

Во-вторых, государственный контракт обозначает непосредственно сделку при поставке товаров на основании контракта. В этом случае в соответствии с ч. 1 ст. 531 ГК РФ передача товаров осуществляется государственному заказчику или по его указанию (отгрузочной разрядке) другому лицу (получателю). С учетом того, что поставка товаров осуществляется в целях исполнения контракта как сделки, государственный контракт в данном значении носит прямой товарный характер и является отдельным видом общего типа - договора купли-продажи.

В-третьих, при заключении во исполнение контракта дополнительного договора поставки товаров для государственных нужд, государственный контракт выступает, наряду с извещением о прикреплении, как одно из оснований заключения договора поставки. Такой государственный контракт, по мнению автора, не носит товарного характера, так как с его заключением правоотношение, направленное на распоряжение имущественными благами, до заключения договора поставки не возникает.

Из анализа действующего законодательства и правоприменительной практики диссертантом сделан вывод о целесообразности использования понятия «государственный контракт» в двух значениях: как разновидность публичного контракта – универсальной гражданско-правовой (договорной) формы, и как сделку: «государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд», «государственный контракт на выполнение подрядных работ для государственных нужд» (гражданско-правовые договоры), которые являются, соответственно, разновидностями договоров купли-продажи и подряда.

¹ См Горбунова Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву Автореф дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003

Автором предлагается исключить из ГК РФ конструкцию договора поставки товаров для государственных нужд, заключаемого на основе государственного контракта. Учитывая то обстоятельство, что контракт на поставку товаров для государственных нужд является по сути гражданско-правовым договором, на основании которого у сторон возникают определенные обязательства, нет необходимости заключать дополнительно договор поставки товаров для государственных нужд. Все существенные для сторон условия обязательств отражаются в контракте на поставку товаров для государственных нужд. В случае если, товар поставляется не государственному заказчику, а иному получателю, должны использоваться обыкновенные отгрузочные разрядки с указанием конкретного получателя. Данный вывод подтверждается анализом правоприменительной практики, в соответствии с которой стороны стараются избежать громоздкой процедуры заключения, наряду с контрактами на поставку товаров для государственных нужд, дополнительных договоров поставки.

Диссертант считает, что наличие в современном гражданском законодательстве столь сложной схемы построения правоотношений по поставке товаров для публичных нужд, с использованием дополнительного договора, следует обосновывать с использованием двух общеизвестных принципов гражданского права: 1) консерватизм правовых норм; 2) принцип юридической экономии.

Негативная сущность договора поставки товара для государственных нужд более отчетливо стала проявляться в связи с принятием Закона о размещении заказов 2005 года.

Приобретение товаров для удовлетворения потребностей государства не является предпринимательской деятельностью. Следовательно, по общему правилу ст. 401 ГК РФ лицо, приобретающее товары для государственных нужд, в случае нарушения сроков оплаты отвечает за ненадлежащее исполнение обязательств только при наличии вины. Практически во всех случаях вина субъекта в нарушении обязательств отсутствует в связи с бюджетным недофинансированием и отсутствием возможности заниматься предпринимательской деятельностью. Для защиты имущественных интересов поставщика законодатель ч. 9 ст. 9 Закона о размещении заказов расширил границы ответственности государственного заказчика до пределов непреодолимой силы, либо вины поставщика.

При заключении договора поставки товаров для государственных нужд на основании извещений о прикреплении основное обязательство по оплате поставленного товара в соответствии со ст. 532 ГК РФ возникает на стороне покупателя, не являющегося государственным заказчиком. Государственный заказчик в указанной ситуации не является должником, а выступает в качестве поручителя.

Поскольку деятельность покупателя по приобретению товаров для нужд Российской Федерации не является предпринимательской, и в то же время покупатель не является государственным заказчиком, на него не может быть распространена ч. 9 ст. 9 Закона о размещении заказов. Таким образом, за ненадлежащее исполнение обязательств по договору поставки товаров для государственных нужд, заключенному во исполнение государственного контракта, покупатель несет ответственность только при наличии вины.

Учитывая положения ч. 2 ст. 532 ГК РФ государственный заказчик при заключении дополнительного договора поставки товаров выступает поручителем по обязательству покупателя оплатить полученные товары. С учетом ч. 2 ст. 363 ГК РФ, государственный заказчик отвечает перед поставщиком продукции для государственных нужд за неисполнение обязательства по оплате в том же объеме, что и покупатель. При ограничении ответственности покупателя принципом вины, в случае удовлетворения потребностей Российской Федерации с использованием извещения о прикреплении и договора поставки товара для государственных нужд, поставщик, в отсутствие виновности в нарушении сроков оплаты со стороны покупателя, лишается права требовать с государственного заказчика законной неустойки, предусмотренной ч. 9 ст. 9 Закона о размещении заказов.

По мнению диссертанта, указанные условия значительно ущемляют имущественные права поставщиков товаров для федеральных государственных нужд.

Кроме того, как следует из норм § 5 гл. 23 ГК РФ правовые отношения поручительства могут возникать исключительно на основании договора. Для оправдания наличия возможности заключения на основании государственного контракта договора поставки товаров для государственных нужд законодатель вынужден вводить искусственную конструкцию – поручительство в силу закона, чуждую классическому институту поручительства.

Как представляется автору, логичным было бы исключение самой возможности заключения на основании государственного контракта дополнительного договора поставки. Данное упрощение структуры договорных связей при поставке товаров для государственных нужд избавит законодателя от необходимости изобретать искусственные гражданско-правовые конструкции в виде «законного поручительства» и будет способствовать установлению большей определенности в вопросе исполнения контрактных обязательств приобретателем товара.

В соответствии со ст. 529 ГК РФ основанием для заключения договора поставки товаров для государственных нужд служит извещение о прикреплении покупателя к поставщику. При этом извещение о прикреплении в отношении обязанности поставщика заключить договор поставки основано на ранее заключенном государственном контракте.

Диссертантом обосновывается, что извещение о прикреплении относительно покупателя является плановым элементом в рыночной системе удовлетворения государственных нужд. Независимо от права покупателя с учетом норм ст. 530 ГК РФ отказаться от заключения договора поставки, извещение о прикреплении является административным актом.

Извещению о прикреплении покупателя к поставщику присущи все признаки управленческого акта: 1) односторонняя юридическая власть волеизъявления, исходящего от субъекта государственно-управленческой деятельности; 2) императивность, обеспеченная угрозой юридической ответственности за уклонение от исполнения или ненадлежащее исполнение.

Автор приходит к выводу, что одно общественное отношение – приращение поставщика к покупателю, основанное на заключенном государственном контракте, оформляется, в отношении поставщика товара по типу гражданского правоотношения, в отношении покупателя – правоотношения административного.

При освещении всех существующих в научной литературе позиций относительно частной или публичной природы контракта, диссертант придерживается мнения о том, что государственный контракт, являясь гражданско-правовым, имеет частноправовую природу.

Для обоснования частноправовой природы договора об удовлетворении публичных нужд государственный контракт рассматривается с точки зрения гражданско-правового имущественного отношения.

Основанием возникновения любого правового отношения, в том числе и гражданского, является юридический факт. Для того, чтобы государственный контракт состоялся в качестве юридического факта, необходимо достижение соглашения сторон по всем существенным условиям.

По мнению диссертанта, следует выделять пять существенных условий контракта на поставку товаров для государственных нужд.

Первым существенным условием государственного контракта – гражданско-правового договора является условие о предмете.

Вторым существенным условием государственного контракта на поставку товаров для федеральных государственных нужд является срок поставки. Это справедливо с учетом того, что условие о сроке поставки, является существенным для государственного контракта не только как условие, необходимое для договора данного вида, но и в силу прямого указания в нормативном правовом акте.¹

¹ См п 12 Порядка подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд утв Постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 О реализации Федерального Закона О поставках продукции для федеральных государственных нужд // СЗ РФ 1995 № 28

Принимая во внимание буквальное толкование ч. 12 ст. 9 Закона о размещении заказов, условие о порядке приемки товара является формально-обязательным, что заставляет признать его *третьим существенным условием* государственного контракта.

С точки зрения исследователя указанное условие необоснованно отнесено законодателем к числу необходимых, а значит существенных условий контракта исходя из следующего.

В доктрине частного права все сделки обосновано классифицируются на: 1) чистые волеизъявления; 2) предоставления. «Это деление основано на различии функций, которые выполняет в тех и других сделках физическая сторона действия. В структуре сделок, обозначенных как чистые волеизъявления, она выполняет, ...только функцию средства, при помощи которого воля действующего лица (идеальная сторона) выражается во вне и доводится до сведения окружающих. Материальный элемент не входит в само содержание таких сделок, которое представлено, следовательно, исключительно идеальной стороной, «чистым» правовым смыслом¹. Исходя из приведенной классификации государственный контракт необходимо отнести к сделкам – чистым волеизъявлениям.

Передача и приемка товара во исполнение условий заключенного публичного контракта представляет собой самостоятельную гражданско-правовую сделку (традицию), которая обладает определенной автономией по отношению к контракту. Для совершения традиции необходимо участие двух сторон²: поставщика и государственного заказчика (иного получателя), что позволяет квалифицировать передачу и приемку, с учетом положений ст. 154 ГК РФ в качестве самостоятельного гражданско-правового договора.³ Условие о порядке приемки товара не может являться существенным условием государственного контракта как не относящееся к контракту – волеизъявлению. Указанное условие имеет отношение к самостоятельному гражданско-правовому договору – передаче товара от поставщика государственному заказчику. Отсутствие приведенного условия в государственном контракте не должно влиять на квалификацию последнего как незаключенного.

Четвертым существенным условием государственного контракта в силу прямого указания Ч. 10 ст. 9 Закона о размещении заказов следует считать условие о гражданско-правовой ответственности поставщика

¹ Тузов Д.О. Теория недействительности сделок: опыт российского права в контексте европейской правовой традиции. – М.: СТАТУТ, 2007. – С. 336.

² См. Сарбаш С.В. Исполнение договорного обязательства. М.: СТАТУТ, 2005. – С. 81. Тузов Д.О. Указ. соч. – С. 350.

³ Необходимо отметить, что в науке гражданского права нет единодушия относительно правовой квалификации сделок-предоставлений в качестве договора. Е.А. Суханов указывает, что передача вещи является односторонней сделкой. См.: Гражданское право в 4 т.: Учебник /Отв. ред. Е.А. Суханов Т. II М. Волтерс Клувер, 2005. С. 50.

(исполнителя, подрядчика) за нарушение контрактных обязательств. Автором высказано мнение о необоснованности отнесения условия об ответственности поставщика за нарушение обязательств из государственного контракта к числу существенных по следующим причинам.

1. Гл. 25 ГК РФ предусматривает две разновидности ответственности за нарушение гражданско-правового имущественного обязательства: 1) возмещение убытков; 2) уплата неустойки.

Обращаясь к основным началам гражданского права, следует отметить, что одной из отраслевых функций последнего является, наряду с регулятивной, также охранительная. Охранительная функция гражданского права находит свое отражение в норме-принципе необходимости восстановления нарушенных гражданских прав. Частным проявлением указанного принципа является универсальность гражданско-правовой ответственности в виде возмещения убытков. На основании ст. 15, 393 ГК РФ нарушитель обязательства в любом случае, независимо от фиксации в договоре, обязан возместить кредитору убытки, вызванные неисправностью должника. Таким образом, в случае отсутствия в государственном контракте условия об ответственности поставщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, недобросовестный поставщик обязан возместить заказчику убытки в силу ч. 1 ст. 393 ГК РФ. При этом норма ч. 1 ст. 393 ГК РФ сформулирована в качестве императива, не допускающего установления иного по соглашению сторон. «И тогда трудно объяснить, как может быть элементом соглашения (*существенным условием*) то, по поводу чего заведомо соглашаться не только не нужно, но и бесцельно, поскольку согласие на условиях, противоречащих императивной норме, представляет собой действие противоположное со всеми вытекающими отсюда последствиями» (*курсив мой П. Т.*).²

Минимальный размер законной неустойки за нарушение поставщиком (исполнителем, подрядчиком) сроков исполнения обязательств по контракту установлен ч. 11 ст. 9 Закона о размещении заказов. В случае если стороны государственного контракта не согласуют условие об ответственности контрагента государственного заказчика, при нарушении поставщиком (исполнителем, подрядчиком) контрактных обязательств последний, в силу закона обязан уплатить законную неустойку в минимальном размере.

2. С точки зрения теории гражданского права к существенным условиям договора относятся условия, позволяющие констатировать, что между субъектами установлены правоотношения определенного рода с

¹ Брагинский М. И., Витрянский В. В., Указ соч. - С 299.

² Не колеблет приведенного тезиса о бессмысленности определения гражданско-правовой ответственности в качестве существенного условия договора норма ч. 1 ст. 394 ГК РФ, согласно которой по соглашению сторон может быть установлена исключительная неустойка, подлежащая взысканию вместо убытков. В данном случае ответственность сторон гражданско-правового договора не исчезает, а существует в иной форме – неустойки.

конкретным содержанием. Наличие или отсутствие согласованного сторонами контракта условия о гражданско-правовой ответственности не может влиять на установление отношений по поставке товаров для государственных нужд, так как изначально не входит в содержание регулятивного правоотношения, связанного с поставкой.

В целях стабильности оборота, а также с учетом необоснованности отнесения условий о порядке приемки товара и ответственности поставщика за нарушение контрактных обязательств, диссертантом предложено исключить из Закона о размещении заказов определение указанных условий в качестве существенных (обязательных).

Условие о цене государственного контракта является *пятым существенным условием договора*.

Диссертант разделяет существующую в современной науке гражданского права теорию о наличии в правоотношении двух объектов: материального и юридического. В связи с указанным, материальными объектами отношений по поставке товаров для государственных нужд являются вещи, определенные родовыми признаками и денежные средства. Юридическими объектами выступают действия по передаче родовых вещей, и, соответственно, действия по уплате денежных средств.

При рассмотрении государственных заказчиков и поставщиков как субъектов правовых отношений по поставке товаров, автор обращает внимание, что отношения, складывающиеся между публичным образованием и государственными заказчиками, в зависимости от субъекта, выступающего в роли заказчика, могут быть двух видов:

1. Административно-правовыми (в случае, если в качестве государственного заказчика выступают государственный орган или бюджетное учреждение);

2. Гражданско-правовыми обязательственными (основанными на договоре комиссии), если государственным заказчиком является иной субъект гражданского права.

Продавцом при поставке товаров для публичных нужд может являться любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальный предприниматель.

При исследовании содержания правового отношения диссертант обращает внимание на особенности обязанности заказчика оплатить поставленный товар.

Применительно к поставке товаров для государственных нужд, заказчик обязан оплатить поставленные товары за счет средств федерального бюджета. В большинстве договорных правоотношений где, по замечанию О.А. Красавчикова, «... цель лежит вне пределов анализируемого

юридического факта»¹ субъекту, имеющему право требовать оплаты поставленных товаров (выполненных работ, оказанных услуг) нет дела до источника получения денежных средств, подлежащих передаче ему обязанным субъектом (заемные денежные средства; бюджетные средства; собственная прибыль субъекта предпринимательской деятельности и т.д.). При удовлетворении государственных нужд в определенных товарах для поставщика, поставившего товар и имеющего право требовать его оплаты, не является безразличным источник финансирования денежной обязанности государственного заказчика. На основании ч. 2 ст. 72 БК РФ государственные и муниципальные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. В силу ч. 2 ст. 161 БК РФ заключение и оплата бюджетным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных ему по кодам классификации расходов соответствующего бюджета лимитов бюджетных обязательств, и с учетом принятых и неисполненных обязательств. На основании ст. 161 БК РФ в случае нарушения государственным заказчиком указанных требований БК РФ и принятия на себя гражданско-правовой обязанности оплатить поставленные товары в сумме свыше лимита бюджетных обязательств, соответствующее правоотношение может быть аннулировано путем признания государственного контракта (иного договора) недействительным по иску главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств.

Анализируя норму ст. 161 БК РФ о возможности признать государственный контракт недействительным по иску распорядителя бюджетных средств в случае принятия на себя заказчиком обязанности оплатить поставленные товары (выполненные работы, оказанные услуги) сверх лимита выделенных бюджетных средств, автор приходит к выводу, что в данном случае контракт представляет собой оспоримую сделку. При этом в качестве основания недействительности предусмотренного ГК РФ должна выступить ст. 168 ГК РФ – не соответствие государственного контракта требованиям закона. Вместе с тем в данном случае имеется исключение из общего правила о ничтожности сделки, не соответствующей закону или иным правовым актам, допускаемое ст. 168 ГК РФ. Диссертант считает, что объяснением указанного исключения из общего правила является предположение о добросовестности поставщика (исполнителя, подрядчика), вступающего в правовое отношение по удовлетворению государственных нужд. При вступлении в правовое отношение по поставке товаров для публичных нужд поставщик, как правило, не знает и не может знать об

¹ Красавчиков О.А. Гражданско-правовой договор: понятие, содержание и функции // Антология уральской цивилистики 1925-1989. Сборник статей. – М: СТАТУТ 2001 С 166

отсутствии у государственного заказчика лимита бюджетного финансирования либо превышения данного лимита.

В случае достоверного установления в процессе судебного разбирательства по иску главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств факта осведомленности поставщика (исполнителя, подрядчика) об отсутствии выделенных заказчику лимитов финансирования публичных потребностей, либо заключение государственного контракта сверх выделенных бюджетных средств, контракт должен быть признан недействительным, а соответствующее правоотношение по удовлетворению потребностей государства аннулировано.

Особенностью содержания правоотношения по поставке товаров для государственных нужд является невозможность по соглашению сторон изменить содержание установленного при заключении контракта правоотношения. Учитывая положения ч. 4.1 и 5 ст. 9 Закона о размещении заказов, а также п. 2 ч. 1 ст. 17 ФЗ «О защите конкуренции», о недопустимости необоснованного предоставления отдельному хозяйствующему субъекту льготы, ставящей его в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, представляется, что в силу ст. 168 ГК РФ соглашение об изменении содержания правового отношения по удовлетворению публичных нужд является изначально ничтожным.

Диссертантом предпринята попытка сформулировать собственное определение понятия государственный контракт. Государственным контрактом на поставку товаров для государственных нужд признается гражданско-правовой договор, по которому одна сторона (поставщик), обязуется в определенный срок передать товары в собственность или оперативное управление другой стороне – государственному заказчику для удовлетворения потребностей Российской Федерации, а государственный заказчик обязуется принять эти товары, и оплатить их, как правило, за счет бюджетных средств по обусловленной цене.

В § 2 Исполнение обязательств из государственной поставки товаров для федеральных государственных нужд, исследуются вопросы надлежащего исполнения контрактных обязательств с точки зрения общей теории исполнения договорного обязательства.

В науке гражданского права принято выделять шесть основных элементов надлежащего исполнения договорного обязательства: 1) исполнения обязательства надлежащему лицу; 2) исполнение обязательства надлежащим лицом; 3) исполнение обязательства надлежащим предметом; 4) исполнение обязательства в надлежащем месте; 5) исполнение обязательства в надлежащий срок; 6) исполнение обязательства надлежащим способом.¹

¹ См. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Указ. соч. - С 425- 433

С учетом специфики отношений по поставке товаров для государственных нужд, диссертант выделяет дополнительный (седьмой) элемент надлежащего исполнения государственного контракта - исполнение контракта по надлежащей цене. Дополнительное выделение указанного элемента обусловлено особенностями правовой природы государственного контракта.

На основании ч. 4.1 ст. 9 Закона о размещении заказов изменение условий, в том числе условия о цене, заключенного (заключаемого) государственного контракта не допускается. Цена товара, указанная в заявке на участие в торгах (котировочной заявке), после признания предложения поставщика наилучшим переносится заказчиком в проект государственного контракта и фиксируется на весь период действия контракта (как правило, календарный год). Исходя из зафиксированной стоимости, и общего количества товара определяется общая цена государственного контракта.

Как следует из анализа норм БК РФ и Закона о размещении заказов указанное правило направлено главным образом на защиту имущественных интересов публичного образования и предотвращение нецелевого использования бюджетных средств.

Автор обращает внимание, что в практической деятельности имеет место ситуация, когда государственные заказчики и поставщики, пытаются обходить нормы Закона о размещении заказов о невозможности изменения условий заключенного государственного контракта, что пагубно сказывается на имущественных интересах самого публичного образования. В частности, на сегодняшний день возможны злоупотребления при размещении государственного заказа по итогам конкурса.

В силу ст. 454 ГК РФ, к договору поставки товаров для государственных нужд подлежат применению общие положения ГК РФ о договоре купли-продажи (если иное не предусмотрено специальными нормами, регулирующими поставку для публичных нужд). В соответствии с ч. 3 ст. 455 ГК РФ условие договора поставки для государственных нужд о товаре считается согласованным, если контракт позволяет определить наименование и количество товара. На основании ст. 532 ГК РФ, при поставке товаров для государственных и муниципальных нужд оплата товара производится покупателями по ценам, определяемым в соответствии с контрактом, если иной порядок определения цен и расчетов не предусмотрен государственным (муниципальным) контрактом. В силу ч. 1 ст. 465 ГК РФ, количество товара, подлежащего передаче покупателю, предусматривается договором в соответствующих единицах измерения *или в денежном выражении*. Основываясь на норме закона, допускающей определение количества товара, подлежащего поставке в соответствии с государственным контрактом, в денежном выражении стороны при заключении определяют наименование товара и общую сумму контракта. В случае увеличения цены

товара в период действия государственного контракта, поставщик поставляет заказчику товар по новой (повышенной) цене за единицу, но в меньшем количестве, однако, в соответствии с общей суммой контракта.

В целях предотвращения отмеченных выше злоупотреблений, диссертантом высказано мнение о необходимости внесения соответствующих изменений в действующее законодательство. Необходимо дополнить ст. 528 ГК РФ следующим положением: «При заключении государственного либо муниципального контракта не допускается определение количества товара, подлежащего поставке в денежном выражении».

§ 3 Гражданско-правовая ответственность за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств из государственного контракта поставки товаров, посвящен рассмотрению особенностей гражданско-правовой ответственности государственных заказчиков за нарушение контрактных обязательств.

На основе анализа действующего законодательства, диссертантом обращено внимание, что Министерство финансов РФ от имени государства может быть ответчиком по иску только в двух случаях:

1. Когда в силу ст. 1069, 1070 ГК РФ имеет место внедоговорная ответственность за причинение вреда гражданам и юридическим лицам в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов либо их должностных лиц.

2. В случаях гражданско-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных обязательств, если стороной по договору является непосредственно Министерство финансов РФ.

Автором высказано мнение о том что, при привлечении органов государственной власти и федеральных государственных учреждений к гражданско-правовой ответственности за нарушение обязательств по государственному контракту необходимо различать две ситуации:

1. Основанием поставки товаров для государственных нужд является не государственный контракт, а иной гражданско-правовой договор. Ст. 55 Закона о размещении заказов допускает по итогам размещения заказов заключение, наряду с государственными контрактами, иных гражданско-правовых договоров в случае, если государственный заказ размещен у единственного поставщика на сумму, не превышающую установленную Центральным Банком РФ предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке. В данном случае к правоотношениям сторон не подлежит применению ч. 9 ст. 9 Закона о размещении заказов, устанавливающая законную неустойку за нарушение заказчиком, как стороной государственного контракта, своих обязательств по оплате поставленного товара. Ответственность заказчика при данных обстоятельствах наступает только при наличии вины.

Диссертант полагает, что наличие или отсутствие у государственного заказчика – бюджетного учреждения средств от собственной, приносящей доход деятельности не должно влиять на возможность привлечения учреждения к ответственности за неисполнение денежного обязательства, связанного с размещением государственного заказа. Даже если у учреждения имеются денежные средства, полученные от приносящей доход деятельности, оно может воздерживаться от использования их на оплату товаров, полученных для удовлетворения государственных нужд. По мнению автора, в этом случае не будет вины государственного учреждения в неисполнении обязанности по оплате товаров, так как товары должны быть оплачены бюджетными средствами, поступить в собственность Российской Федерации, и соответственно в оперативное управление учреждения. Если товары, поставленные по договору, будут оплачены денежными средствами, полученными учреждением от осуществления приносящей доход деятельности, то такие товары на основании п. 2 ст. 298 ГК РФ поступят в самостоятельное распоряжение учреждения. *Данное обстоятельство не совместимо с самой сущностью поставки товаров для государственных нужд.*

2. Основанием поставки товаров для государственных нужд является государственный контракт. В этом случае, на основании ч. 9 ст. 9 Закона о размещении заказов, государственный заказчик несет ответственность за нарушение сроков оплаты поставленного товара до пределов непреодолимой силы или вины поставщика. За нарушение сроков оплаты Законом установлена неустойка в размере одной трехсотой действующей на день уплаты ставки рефинансирования Центрального Банка РФ.

Исследователем высказано мнение, о необоснованности установления пределов ответственности государственного заказчика в зависимости от документального оформления единого правоотношения по поставке товаров (выполнении работ, оказании услуг) контрактом, либо иным гражданско-правовым договором. В случае заключения государственного контракта государственный заказчик несет ответственность до пределов непреодолимой силы либо вины контрагента. Если между сторонами по итогам размещения заказа заключается иной гражданско-правовой договор, на основании ст. 401 ГК РФ ответственность заказчика будет строиться по принципу вины. В связи с указанным, предлагается следующая редакция ч. 9 ст. 9 Закона о размещении заказов: «В случае просрочки исполнения заказчиком обязательства оплатить товары, работы, услуги поставленные (выполненные) для государственных или муниципальных нужд, поставщики (подрядчики, исполнители) вправе требовать уплаты неустойки. Неустойка начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства, начиная со дня, следующего после дня истечения срока исполнения обязательства. Неустойка устанавливается в размере одной трехсотой действующей на день ее уплаты

ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации. Заказчик освобождается от уплаты неустойки, если докажет, что просрочка исполнения указанного обязательства произошла вследствие непреодолимой силы или по вине поставщика (подрядчика, исполнителя)».

В заключении формулируются основные положения и выводы обобщающего характера, определяются перспективные направления дальнейшего исследования.

СПИСОК НАУЧНЫХ РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Научные работы в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России

1. *Тарабаев П.С.* Государственный контракт как категория частного права // *Хозяйство и право.* 2008. № 5. – 0,4 п.л.
2. *Тарабаев П.С.* Особенности государственного контракта поставки товаров для федеральных нужд как гражданско-правового договора // *Хозяйство и право.* 2008. № 1. – 0,5 п.л.
3. *Тарабаев П.С.* Некоторые вопросы защиты прав участников размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для публичных нужд // *Хозяйство и право.* 2006. № 3. – 0,2 п.л.

Научные работы, опубликованные в иных научных изданиях

1. *Тарабаев П.С.* Правовая природа контрактов на поставку товаров для государственных нужд // *Материалы XXI Международной научно-практической конференции «Россия и регионы: взаимодействие гражданского общества, бизнеса и власти»* – Челябинск, 2004. – 0,4 п.л.
2. *Тарабаев П.С.* Цели и значение института поставки товаров для государственных нужд // *Сборник материалов межвузовской научно-практической конференции «Правовая реформа и совершенствование Российского законодательства»* / Под ред. Г.Г. Смирнова – Екатеринбург: Уральский институт коммерции и права, 2004. – 0,2 п.л.
3. *Тарабаев П.С.* Договор поставки товаров для федеральных государственных нужд как отдельный вид гражданско-правового договора // *Материалы VII Всероссийского форума молодых ученых и студентов «Конкурентоспособность территорий и предприятий во взаимозависимом мире»* – Екатеринбург: Изд. УрГЭУ, 2004. – 0,5 п.л.
4. *Тарабаев П.С.* Гражданско-правовой договор в современной экономике России // *Материалы Российской научно-практической конференции «Роль*

права в развитии социально-экономических отношений современной России»
- Екатеринбург: УГИ. 2003. – 0.2 п.л.

