

На правах рукописи

БЛИНОВ ВЛАДИМИР ГЕОРГИЕВИЧ

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ
ОТНОШЕНИЙ ПРИ ПОСТАВКЕ ТОВАРОВ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД**

*Специальность 12.00.03. –гражданское право;
семейное право; предпринимательское
право; международное частное право*

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Казань - 2009

Работа выполнена на кафедре гражданско-правовых дисциплин
Федерального государственного образовательного учреждения высшего
профессионального образования «Чувашский государственный университет
им. И.Н.Ульянова»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Цыбуленко Зиновий Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Сафин Завдат Файзрахманович
кандидат юридических наук
Ахметьянова Замира Асраровна

Ведущая организация: Государственное образовательное
учреждение высшего профессионального
образования «Самарский государственный
университет»

Защита состоится «14» мая 2009 года в 12 часов на заседании
объединенного совета по защите докторских и кандидатских диссертаций ДМ
212.081.12 при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова –
Ленина по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, 18, юридический
факультет, ауд.335.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им.
Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «__» _____ 2009г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В настоящее время осуществляется постоянное реформирование многих институтов гражданского права, в том числе института поставки товаров для государственных нужд. Отношения, связанные с удовлетворением государственных нужд, представляют собой одну из сфер экономического оборота, обладающих особой значимостью с точки зрения эффективного функционирования экономики страны. Отказ от централизованного планирования материально-технического снабжения, административно-командной системы управления экономикой и переход к рыночным методам регулирования экономических отношений вызвали необходимость появления новых правовых механизмов, разработки специальных законодательных актов, учитывающих специфику отношений по поставкам для удовлетворения государственных потребностей.

Актуальность темы диссертационного исследования обусловливается рядом факторов, основанных на необходимости разрешения проблем и споров научно-теоретического, законодательного и правоприменительного характеров.

Несмотря на важное значение для обеспечения государственных нужд института поставки товаров для государственных нужд, в современных условиях цивилистикой рассмотрены только отдельные аспекты его правового регулирования. В настоящее время нет комплексных монографических исследований, посвященных правовой природе отношений по поставке товаров для государственных нужд, несмотря на то, что осуществляется закономерный процесс обновления законодательства в сфере поставки товаров для государственных нужд. В 2006 г. вступил в силу новый федеральный закон, регламентирующий отношения по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а в 2007 - 2008 гг. нормы этого закона, в статьи 764 ГК РФ, 71 БК РФ, регулирующие основные положения порядка размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд и отдельные способы размещения заказа, внесены существенные изменения. Внесены изменения в главу 30 ГК РФ в части

поставок товаров для государственных нужд, в Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд».

Отдельные вопросы правовой природы отношений по поставке товаров для государственных нужд, государственного контракта рассматривались в опубликованных работах при анализе других проблем института поставки товаров для государственных нужд, однако в свете обновления законодательства вновь требуется обращение к этим проблемам в целях выработки предложений по совершенствованию законодательства, его применению. В связи с этим представляется значимым комплексное исследование теоретических вопросов правового регулирования частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд.

В действующем законодательстве отсутствует системный подход к регулированию государственных закупок. Этот недостаток законодательства в области государственных закупок обусловлен тем, что входящие в его состав нормативные акты принимались в разные годы, более того – на разных стадиях развития российского законодательства и экономики страны. Если ранние нормативные акты свидетельствуют об отсутствии у законодателя четкого представления об основных задачах правового регулирования в этой области, то акты, принятые после 1997 г., в целом соответствуют выработанным в мировой практике подходам. При этом принятие новых нормативных актов не сопровождалось не только отменой ранее принятых, но и приведением их в соответствие с новыми тенденциями законодательства. В результате законодательство о госзакупках не объединено единством терминологии.

Имеются определенные пробелы и недостатки в регулировании вопросов размещения и исполнения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Актуальность исследования видится также в потребности устранения пробелов и противоречий в законодательстве Российской Федерации, необходимости обобщения судебно-арбитражной практики по вопросам применения законодательства о поставках товаров для государственных нужд.

Степень научной разработанности темы. В последние годы институт поставки, в том числе и для государственных нужд, привлекает к себе внимание многих авторов: В.В. Витрянского, В.А. Власова, А.М. Гавриловой, Л.В. Горбуновой, А.В. Демина, С.П. Коваленко, О.Н. Колесника, А.Б. Лазаренко, Л.Е. Пермякова, Л.И. Шевченко, П.П. Юшкевича, А.В. Ярового и др.

В юридической литературе исследованы отдельные аспекты правового регулирования государственного заказа, поставки. Однако вопрос о правовой природе отношений по поставке товаров для государственных нужд не получил всестороннего комплексного исследования. Комплексные монографические исследования теоретических вопросов правового регулирования частных и публичных отношений по поставке товаров для государственных нужд, соотношения частноправового и публично-правового регулирования названных отношений, проведенные с учетом новейшего законодательства, в настоящее время отсутствуют. В условиях дальнейшего совершенствования законодательства и отношений, связанных с поставками товаров для государственных нужд, возникает объективная необходимость дальнейших теоретических разработок в исследуемой сфере.

Объект исследования. Объектом исследования являются частноправовые и публично-правовые отношения, возникающие при поставке товаров для государственных нужд.

Предмет исследования. Предметом исследования является научно - теоретические положения о поставках товаров, законодательство в сфере правового регулирования поставки товаров для государственных нужд и практика его применения.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является комплексный анализ теоретических и практических проблем правового регулирования частных и публичных отношений по поставке товаров для государственных нужд; соотношения частноправового и публично-правового регулирования названных отношений; выработка соответствующих предложений и рекомендаций по совершенствованию норм законодательства об обеспечении государственных нужд поставкой товаров.

Задачами исследования являются:

1. Исследовать историческое формирование и развитие института поставки товаров для государственных нужд в России.
2. Определить правовую природу государственного заказа, провести анализ правового регулирования отношений по размещению государственных заказов на поставки товаров для государственных нужд.
3. Проанализировать соотношение частных и публичных интересов при правовом регулировании поставки товаров для государственных нужд.
4. Определить понятие, соотношение и правовую природу государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд и договора поставки товаров для государственных нужд.
5. Провести общий анализ проблем, связанных с субъектным составом правоотношений по поставке товаров для государственных нужд и обязательствами государственного заказчика, поставщика и покупателя.
6. Исследовать вопросы унификации гражданско-правовой ответственности участников поставки товаров для государственных нужд.
7. Исследовать особенности правового регулирования отдельных видов договоров поставки товаров для государственных нужд: государственного оборонного заказа, поставки и контрактации сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, поставки товаров для государственного материального резерва.

Методологической основой исследования являются общенаучные и частнонаучные методы познания: диалектический, логический, метод анализа и синтеза, метод сравнительного правоведения и системного анализа юридических явлений, системно-структурный, историко-правовой, формально-юридический и другие.

Теоретическую основу исследования составили труды известных ученых дореволюционной России, советского периода и современности в области гражданского, предпринимательского, административного, аграрного права: М.М. Агаркова, А.П. Алехина, В.С. Анохина, С.С. Алексеева, Л.В. Андреевой, Л.Н. Баховкиной, Д.Н. Бахраха, М.И. Брагинского, С.Н. Братуся, К.М. Варшав-

ского, Н.Н. Веденина, В.В. Витрянского, В.А. Власова, А.М. Гавриловой, Ю.С. Гамбарова, Ф.И. Гавзе, Б.М. Гонгалов, Л.В. Горбуновой, В.П. Грибанова, А.В. Демина, И.В. Дойникова, Е.М. Ершова, О.С. Иоффе, Н.И. Клейн, С.П. Коваленко, Ю.М. Козлова, М.И. Козыря, О.Н. Колесника, А.В. Костина, О.А. Красавчикова, А.Я. Курбатова, Д.И. Мейера, И.Б. Новицкого, А.Ф. Ноздрачева, З.И. Носовой, К.П. Победоносцева, И.А. Покровского, В.Ф. Попондопуло, Ю.В. Романца, О.Н. Садикова, А.А. Серветника, Е.А. Суханова, В.И. Смирнова, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфиной, З.И. Цыбуленко, Л.И. Шевченко, Г.Ф. Шершеневича, П.П. Юшкевича, а также других ученых - правоведов.

В работе использованы труды зарубежных юристов: В. Ансона, Р. Андерсона, Е. Годэмэ, Ж. Веделя, Дж. Митчелла и др.

Нормативную базу исследования составляют действующее законодательство Российской Федерации, советского периода и дореволюционные российские правовые памятники.

Эмпирическая база исследования включает материалы правоприменительной практики Федеральной антимонопольной службы России, Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации (государственного учреждения) по Чувашской Республике-Чувашии, Министерства здравоохранения и социального развития Чувашской Республики, судебной практики Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, федеральных арбитражных судов.

Научная новизна исследования. Настоящая диссертация является одним из первых комплексных научных исследований вопросов правового регулирования частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд. В ней с позиции науки гражданского права разрешаются вопросы соотношения частноправовых и публично-правовых методов регулирования общественных отношений по поставке товаров для государственных нужд, а также обеспечения частных и публичных интересов при их регулировании, обосновывается выделение комплексного межотраслевого правового института поставки товаров для государственных

нужд. В работе представлено определение государственного заказа в механизме правового регулирования поставки товаров для государственных нужд, обоснована необходимость разграничения государственных нужд от текущих нужд бюджетного учреждения, предложены пути и механизмы унификации законодательства о поставках товаров для государственных нужд.

Научная новизна конкретизируется в следующих основных **положениях, выносимых на защиту**:

1. Поставка товаров для государственных нужд в широком смысле представляет собой единый комплекс неоднородных по своему правовому содержанию частноправовых (гражданско-правовых) и публично-правовых (административных, бюджетных) отношений, возникающих в процессе формирования и размещения государственного заказа, исполнения сторонами обязательств из государственных контрактов и договоров поставки товаров для государственных нужд, требующих специального правового регулирования.

В узком смысле отношения по поставке товаров для государственных нужд являются частноправовыми отношениями, опосредуемыми государственным контрактом между государственным заказчиком и поставщиком, договором поставки между поставщиком и покупателем.

2. Правовой институт поставки товаров для государственных нужд является комплексным межотраслевым правовым институтом, содержащим в себе нормы гражданского и публичного права, регулирующие комплекс взаимосвязанных частных (горизонтальных) и публичных (вертикальных) отношений в сфере государственных закупок.

В рамках комплексного межотраслевого правового института поставки товаров для государственных нужд ведущая роль принадлежит гражданско-правовым нормам. Действия государственных заказчиков, поставщиков, покупателей по заключению государственных контрактов и договоров поставки товаров для государственных нужд, исполнение обязательств должны обеспечиваться гражданско-правовыми методами регулирования договорных отношений.

3. Государственный заказ как формализованное выражение публичного интереса является необходимым условием для реализации частноправовых отношений по поставке товаров для государственных нужд.

В диссертации предлагается следующее определение государственного заказа. Государственный заказ – это адресованный государственному заказчику акт властного волеизъявления публичного образования, предусматривающий потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для обеспечения государственных нужд, размещаемых в соответствии с законодательством среди субъектов предпринимательской деятельности, являющийся основанием для заключения государственного контракта между государственным заказчиком и поставщиком и финансируемый за счет средств соответствующего бюджета и внебюджетных источников.

4. В целях повышения эффективности правового регулирования отношений по поставке товаров для государственных нужд целесообразно разграничить государственные нужды и собственные (текущие) нужды бюджетного учреждения, законодательно определить понятие «текущие нужды бюджетного учреждения». Текущие нужды бюджетного учреждения – это обеспечиваемые за счет сметы содержания бюджетного учреждения потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для реализации функций учреждения в соответствии с целями деятельности, предусмотренными в учредительных документах.

5. Диссертантом обоснована необходимость повышения степени диспозитивности правового регулирования отношений по поставке товаров для государственных нужд. В этой связи необходимо императивным нормам законодательства, закрепляющим запрет изменения цены, сроков поставок, других условий государственного контракта в ходе его исполнения, придать диспозитивный характер, предоставив сторонам право на изменение первоначальной цены государственного контракта, других условий по соглашению сторон при существенном изменении обстоятельств после заключения государственного контракта.

6. В целях обеспечения защиты публичных интересов государства и обеспечения равной конкуренции среди поставщиков в ходе размещения заказов на поставки товаров целесообразно закрепить в федеральном законодательстве о размещении заказов на поставки товаров для государственных нужд положения о квалификационных требованиях к поставщикам товаров для государственных нужд. К квалификационным требованиям следует отнести наличие профессиональных знаний и квалификации, финансовых ресурсов, надлежащей материально-технической базы, опыта и положительной деловой репутации, трудовых ресурсов и других необходимых элементов, достаточных для надлежащего исполнения государственного контракта.

7. В целях удовлетворения потребностей государства в товарах высокого качества и обеспечения конкуренции среди поставщиков следует закрепить конкурс в качестве основного способа размещения государственного заказа за исключением небольших закупок. Предусмотренный в действующем законодательстве в качестве основного способа размещения госзаказа аукцион не соответствует цели проведения торгов при поставках товаров для государственных нужд – выбору поставщиков товаров, предложивших наилучшие условия выполнения государственных контрактов, поскольку критерием определения победителем аукциона выступает только цена.

8. Для обеспечения единой терминологии и защиты экономически слабой стороны, сельскохозяйственного товаропроизводителя целесообразно закрепить в законодательстве в качестве правовых форм приобретения сельскохозяйственной продукции для государственных нужд поставку и контрактацию взамен используемых закупки и поставки сельскохозяйственной продукции. Поставщиками по государственному контракту на контрактацию сельскохозяйственной продукции для государственных нужд являются производители сельскохозяйственной продукции.

9. В целях систематизации действующего законодательства о государственном заказе и поставках товаров для государственных нужд, устранения различных противоречий в регулировании схожих правовых

явлений, закрепления единой терминологии, унификации ответственности сторон государственного контракта, обеспечения специального комплексного правового регулирования указанных отношений целесообразно принятие единого федерального закона «Об обеспечении государственных и муниципальных нужд поставкой товаров, выполнением работ и оказанием услуг».

Теоретическая и практическая значимость исследования заключается в том, что представленные результаты исследования и теоретические выводы могут быть использованы при реформировании и систематизации действующего законодательства, регулирующего отношения по обеспечению государственных и муниципальных нужд товарами, работами и услугами. Проведенный обобщенный анализ правоприменительной практики арбитражных судов по спорам из поставок товаров для государственных нужд, в том числе для поддержания государственного материального резерва, позволяет решить имеющиеся противоречия в применении судами санкций гражданско-правового характера к участникам поставки и может быть использован при подготовке руководящих разъяснений Пленумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Результаты исследований также могут быть использованы при разработке учебных программ по курсам «Гражданское право» и «Предпринимательское право», послужить основой для последующих научных исследований института поставки товаров для государственных нужд, реализованы в учебном процессе.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена на кафедре гражданско-правовых дисциплин ФГОУ ВПО «Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова».

Основные положения диссертационного исследования отражены в 15 опубликованных научных статьях и в монографии. Выводы были изложены в докладе на Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы теории и практики применения российского законодательства» (Чебоксары, 2005). Основные положения диссертации использованы в учебном процессе при проведении лекционных и семинарских занятий со студентами

юридического факультета Чувашского государственного университета. Сделанные автором в работе выводы были использованы в практической работе в качестве члена единой комиссии по размещению государственного заказа Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации (государственного учреждения) по Чувашской Республике – Чувашии.

Структура диссертации определена целью и задачами исследования.

Диссертация состоит из введения, 3 глав, объединяющих 11 параграфов, заключения, списка использованных нормативных актов, материалов судебной практики и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность, теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования, определяется его предмет, формулируются цель и основные задачи, дается описание методологической и теоретической основы исследования, характеризуется научная новизна, излагаются основные положения, выносимые на защиту, и указывается возможность практического применения полученных результатов.

Первая глава «Правовые основы поставки товаров для государственных нужд» состоит из четырех параграфов.

Первый параграф – «Развитие законодательства России о поставках товаров для государственных нужд». Автор исследует историческое формирование и развитие института поставки товаров для государственных нужд в России, выделяя этапы развития законодательства в указанной сфере. Основы современных положений о поставке товаров для государственных нужд были заложены еще в исторических памятниках XVII века. Поэтому исследование института поставки товаров для государственных нужд в России автор начинает с анализа Указа царя Алексея Михайловича от 7 июля 1654 г. о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей. Для понимания особенностей исторического формирования и развития института поставки товаров для государственных нужд в России диссертант анализирует «Положение о казенных подрядах и поставках», направленное на

регламентацию заключения и исполнения договоров с участием государства, являющееся составной частью Свода законов Российской империи, разъяснения Правительствующего сената и труды выдающихся ученых - цивилистов: И.М. Тютрюмова, Г.Ф. Шершеневича, К.П. Победоносцева, Д.И.Мейера, К.М. Варшавского.

В советский период с формированием административно - командной системы управления экономикой практически все поставки осуществлялись на основе плановых актов (фондовых извещений, планов прикрепления, нарядов), то есть имело место публично - правовое регулирование. Правовое регулирование отношений, предметом которых являлись продукция производственно-технического назначения и товары народного потребления, в советский период 1960-1980-е гг. осуществлялось положениями о поставках, содержащих совокупность запретов и дозволений, которые характерны публично-правовому регулированию.

Анализ действующего законодательства позволил автору определить достоинства, а также недостатки и пробелы в регулировании института поставки товаров для государственных нужд. В целях совершенствования правового регулирования отношений в указанной сфере диссертантом обосновывается необходимость принятия Федерального закона «Об обеспечении государственных и муниципальных нужд поставкой товаров, выполнением работ и оказанием услуг», в котором должны быть урегулированы общие вопросы правового регулирования отношений по поставкам товаров для государственных нужд, а также особенности регулирования остальных видов государственных контрактов – поставки, подряда и т.д. Рекомендуется придать диспозитивный характер нормам Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ об определении и изменении цены государственного контракта и других условий, предоставив сторонам право изменять их по соглашению сторон при существенном изменении обстоятельств, закрепить в названном федеральном законе квалификационные требования к поставщикам товаров для государственных нужд и другие предложения.

Дальнейшее реформирование законодательства об обеспечении государственных нужд должно осуществляться с учетом обеспечения как частноправовых, так и публично-правовых интересов. Законодатель не должен подменять административно-правовыми механизмами принципы, методы гражданского права в регулировании договорно-правовых отношений между государственным заказчиком и поставщиком товаров для государственных нужд.

Во втором параграфе «Правовая природа государственного заказа» автор анализирует научные дискуссии и проблемы в правоприменительной практике, вызванные отсутствием единого, общепринятого определения «государственного заказа» в литературе и в действующих нормативных источниках. Одни авторы определяют государственный заказ как совокупность заключаемых государственных контрактов на поставку товаров, другие считают его продукцией, поставляемой для государственных нужд, третьи рассматривают государственный заказ как исходящее от соответствующего публично-правового образования поручение государственному заказчику обеспечить поставку товаров для государственных нужд.

По мнению автора, формирование государственного заказа определяется характером субординационных отношений между публично-правовым образованием и государственным заказчиком. Поэтому государственный заказ следует оценивать как адресованный государственному заказчику акт властного волеизъявления, исходящий от публично-правового образования, носящий публично-правовой характер.

В связи с различными доктринальными взглядами на правовую природу государственного заказа в работе представляется авторское определение государственного заказа, а также обосновывается вывод, что государственный заказ как формализованное выражение публичного интереса является необходимым условием для реализации частноправовых отношений по поставке товаров для государственных нужд.

Ключевым понятием института государственного заказа является понятие «государственные нужды». Соглашаясь с мнением Л.В.Андреевой о том, что

«действующие законы не дают общих критериев для отнесения тех или иных потребностей к государственным нуждам», автор предлагает использовать в качестве критерия потребности публично-правовых образований в товарах, работах, услугах, направленных на реализацию государственных функций, что позволит не только расширить сферу применения государственных заказов, но и разграничить от текущих функций государственных учреждений.

Третий параграф «Правовое регулирование отношений по размещению государственных заказов на поставки товаров для государственных нужд». Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» введена такая правовая категория, как «законодательство Российской Федерации о размещении заказов». При раскрытии данной правовой категории в статье 2 этого закона законодатель указывает, что «законодательство о размещении заказов основывается на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации». Возникает обоснованный вопрос о том, к какой отрасли права – к отрасли частного (гражданского) права или публичного права – следует относить законодательство Российской Федерации о размещении заказов.

По мнению автора, отношения по размещению заказов на поставки товаров для государственных нужд в целом являются частноправовыми отношениями. Вместе с тем этапу размещения заказов на поставки товаров присущи также публично-правовые элементы, связанные с необходимостью соблюдения законодательных требований порядка проведения торгов. С учетом того, что антимонопольное и антикоррупционное законодательство закрепляет отдельные направления и принципы деятельности организаторов торгов, государственного заказчика в ходе размещения заказа при государственных закупках, указанные публично-правовые нормы дополняют регулятивную функцию частноправовых норм в указанной сфере экономики. Вместе с тем степень возрастания публично-правового регулирования не должна препятствовать развитию

основных институтов рыночной экономики: частной собственности, конкуренции, договора как основного регулятора экономических интересов.

Четвертый параграф «Взаимосвязь частных и публичных интересов при правовом регулировании поставки товаров для государственных нужд». В юридической литературе высказываются суждения о четком разграничении предметов и сфер применения публичного и частного права, об очищении гражданского (частного) права от публично-правовых норм. Однако, говоря о соотношении частного и публичного права, нельзя забывать о взаимопроникновении одного в другое. Гражданское законодательство не может не включать норм, направленных на учет и обеспечение публичных интересов. Одной из причин публицизации гражданского права является потребность общества в обеспечении защиты интересов экономически слабой стороны. На взгляд автора, признание наряду с частным также публичного характера предпринимательского права способствует достижению баланса интересов – частного и публичного.

При определении критериев разграничения частного (гражданского) и публичного права автор исходит из высказанных в литературе традиционных взглядов: публичное правоотношение по характеру связи участников построено на началах власти и подчинения, частное – на началах равенства участников. Содержание публичных правоотношений основано на публичном интересе, который в качестве концентрированного выражения общесоциальных потребностей и стремлений выступает системообразующим явлением. Причем общее родовое понятие публичного интереса сочетается с видовыми нормативными понятиями – интересы общества и государства, национальной безопасности, общие интересы, интересы наций, народов и населения, общеэкономические интересы, интересы экологического благополучия, региональные и местные интересы.

Публичный интерес в правовом институте поставки товаров для государственных нужд отражает объективно существующую необходимость в тех или иных товарах, обеспечивающих удовлетворение соответствующих потребностей Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Формализованным выражением таких интересов, по мнению автора, должен признаваться государственный заказ.

Анализируя различные взгляды российских цивилистов на правовую природу отношений по поставке товаров для государственных нужд, указанные в работах О.А. Красавчикова, С.Э.Жилинского, З.И. Шкундина, Л.Н. Баховкиной, В.Е.Лукияненко, диссертант приходит к выводу, что поставка товаров для государственных нужд в широком смысле представляет собой единый комплекс неоднородных по своему правовому содержанию гражданско-правовых, административных, бюджетных отношений, возникающих в процессе формирования и размещения государственного заказа, исполнения сторонами обязательств из государственных контрактов и договоров поставки товаров для государственных нужд, требующих специального правового регулирования. Среди этих отношений можно выделить отдельные группы отношений, являющихся по своей природе однородными и обладающих при этом системным единством. К ним можно отнести отношения, связанные с административным управлением поставками товаров для государственных нужд (разработка федеральных целевых программ, определение конкретных покупателей (получателей) и условий поставок им товаров для государственных нужд, предоставление льгот поставщикам и др.) или финансовые (в том числе бюджетные) отношения по обеспечению государственных заказчиков финансовыми ресурсами для осуществления поставок. Такой подход позволяет обособить гражданско-правовые отношения по поводу движения товара от поставщика к покупателю, регулируемые договорным (частноправовым) механизмом поставки товаров для государственных нужд.

По мнению автора, в узком смысле отношения по поставке товаров для государственных нужд являются частноправовыми отношениями, опосредуемыми государственным контрактом между государственным заказчиком и поставщиком, договором поставки между поставщиком и покупателем.

Правовое регулирование отношений по поставкам товаров для государственных нужд осуществляется нормами различных отраслей частного

и публичного права. Эта сфера регламентирована гражданским, административным, финансовым, антимонопольным законодательством. В работе автор обосновывает выделение комплексного межотраслевого правового института поставки товаров для государственных нужд, содержащего в себе нормы гражданского и публичного права, регулирующие комплекс взаимосвязанных частных (горизонтальных) и публичных (вертикальных) отношений в сфере государственных закупок.

На взгляд автора, соотношение частноправовых и публично-правовых начал в правовом регулировании отношений по формированию, размещению государственных заказов и исполнению государственных контрактов, договоров поставки товаров для государственных нужд – это вопрос формы, методов и способов регулирования таких отношений на национально-правовом уровне. В комплексном правовом регулировании товарно-стоимостных отношений ведущая роль отводится частноправовым методам регулирования – свободе договора, автономии воли участников правоотношений. В связи с этим принципиально важно установить предел допустимости использования публичных начал в правовой регламентации отношений по обеспечению государственных нужд товарами, работами, услугами, тот предел, за которым не наступало бы подавление частного интереса. Обеспечение баланса частных и публичных интересов – одна из самых актуальных задач права на современном этапе, в том числе в сфере поставок товаров для государственных нужд.

Вторая глава «Структура правоотношений и гражданско-правовая ответственность по обязательствам по поставке товаров для государственных нужд», состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд и договор поставки товаров для государственных нужд: понятие, соотношение и правовая природа» автором отмечается встречающийся в литературе неоднозначный подход к определению природы государственного контракта. Одни исследователи определяют государственный контракт как административно-правовой договор, другие считают его гражданско-правовым договором, третьи – договором,

сочетающим в себе административно-правовые и гражданско-правовые элементы. Диссертант подчеркивает мысль, что никакой договор (государственный контракт) не может быть одновременно административно-правовым и гражданско-правовым договором (контрактом). Государство в лице своих органов исполнительной власти выступает стороной государственного контракта как особое частное лицо, равноправное с другими участниками договора. Отношения между государственным заказчиком и поставщиком по государственному контракту он рассматривает как гражданско-правовые отношения между равноправными субъектами, добровольно вступающими в договорные отношения и определяющими условия контракта по своему усмотрению. Административные элементы проявляются не в заключении и содержании государственных контрактов, а в процессе формирования и размещения заказов на поставки товаров для государственных нужд, в процессе разработки различных целевых программ, в процессе взаимоотношений между государственным заказчиком и контролирующими органами. Диссертант определяет отличительные черты государственного контракта от других гражданско-правовых договоров и его соотношении с договором поставки товаров для государственных нужд.

Второй параграф «Субъектный состав правоотношений по поставке товаров для государственных нужд». Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и новая редакция ст. 764 ГК РФ расширили перечень субъектов, на которых могут возлагаться функции государственных заказчиков. Расширение перечня государственных заказчиков путем включения наряду с государственными органами бюджетных учреждений и иных получателей бюджетных средств представляется оправданным в случаях осуществления ими функции государства. При совершении сделок, имеющих целью удовлетворения собственных (текущих) нужд, бюджетные учреждения и иные получатели бюджетных средств не должны выступать от имени Российской Федерации в качестве государственного заказчика.

На современном этапе отсутствует нормативное разграничение государственных нужд и собственных (текущих) нужд бюджетного учреждения, обеспечиваемых за счет сметы содержания соответствующего бюджетного учреждения. При таком подходе даже закупка товаров для осуществления текущих нужд (в частности, канцелярских принадлежностей, хозяйственных товаров, мебели и пр.) бюджетным учреждением подразумевается законодателем государственными нуждами и требует выполнения всех процедур размещения и исполнения государственного заказа. Это является содержательно неправильным также с точки зрения эффективности и своевременности осуществления функций самого учреждения.

Действующее законодательство исходит из того, что бюджетные учреждения без заключения государственных контрактов вправе закупать товары, работы, услуги на сумму, не превышающую 100 000 рублей по одной сделке. При этом одноименные товары, одноименные работы, одноименные услуги бюджетные учреждения без заключения государственного контракта вправе закупать в течение квартала на сумму, не превышающую 100 000 рублей (ст.71 БК РФ). При разграничении понятий «государственные нужды» и «текущие нужды бюджетного учреждения», по мнению диссертанта, количественный показатель не может быть использован в качестве критерия разграничения, поскольку не содержит содержательного подхода.

Целесообразно в указанном случае использовать критерий определения целевой, функциональной направленности закупок товаров, выполнения работ, оказания услуг государственным органом. При осуществлении текущих (собственных) нужд учреждение выступает как хозяйствующий субъект со специальной правоспособностью и действует в своих интересах в соответствии с целями деятельности, предусмотренными в его учредительных документах. В целях разграничения государственных нужд и собственных (текущих) нужд бюджетного учреждения в работе диссертант предлагает определение текущих нужд бюджетного учреждения.

В юридической литературе высказывались разные мнения по вопросу определения характера отношений, складывающихся между государственным заказчиком и публично-правовым образованием. Характер функций и стоящие перед государственным заказчиком задачи предопределяют и возлагаемую на него обязанность подчиниться односторонне-властным велениям со стороны государства. Соответственно допускается наличие у государства властных полномочий в отношении государственного заказчика. Отношения между публично-правовым образованием и государственным заказчиком регламентируются публично-правовыми нормами.

В диссертации анализируется проблема, связанная с правовым положением государственного заказчика в отношениях с поставщиками при заключении государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд. В соответствии со статьями 124, 125 ГК РФ Российская Федерация и субъекты РФ выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством на равных началах с иными участниками этих отношений. Органы государства имеют двойственную природу: с одной стороны, осуществляют функции государства в пределах своей компетенции, с другой – являясь самостоятельными участниками гражданских правоотношений, вступают в гражданский оборот от своего имени. При выступлении государственных органов в гражданско-правовых отношениях для удовлетворения государственных нужд посредством заключения государственных контрактов они осуществляют свою деятельность от имени государства. При участии в гражданско-правовых отношениях для удовлетворения собственных текущих потребностей государственные органы действуют от своего имени.

Третий параграф «Обязательства государственного заказчика, поставщика и покупателя». Диссертант обосновывает справедливость установления режима обязательного заключения государственного контракта для реализации и защиты государственных интересов для отдельных категорий поставщиков. Такой режим не выходит за рамки гражданского законодательства и не противоречит принципу свободы договора, а является одним из случаев

ограничения свободы договора при выборе контрагента согласно ч.2 п.2 статьи 1 ГК РФ. Реальное исполнение обязательства заключить государственный контракт обеспечивается не только возможностью обращения в суд с иском о понуждении уклоняющейся стороны к заключению государственного контракта, но и, в отдельных случаях, гражданско-правовыми санкциями.

Анализируя права и обязанности участников правоотношений по поставкам товаров для государственных нужд, определенное внимание диссертант уделяет проблеме оплаты поставляемых товаров. При поставке товаров государственному заказчику, с которым поставщиком заключен государственный контракт, обязанность по оплате должна возлагаться на государственного заказчика, если иное не предусмотрено государственным контрактом. Такой вывод можно сделать из п.1 статьи 531 ГК РФ, предусматривающего возможность субсидиарного применения к рассматриваемым отношениям общих норм о договоре поставки. При поставке товаров покупателям, с которыми поставщик (исполнитель) в соответствии с государственным контрактом заключил договоры поставки, по общему правилу обязанность оплаты поставленных товаров возлагается не на государственного заказчика, а на покупателя, получившего товары.

Гарантией прав и законных интересов поставщика (исполнителя) является то, что при оплате покупателем товаров по договору поставки товаров для государственных нужд государственный заказчик признается поручителем по денежному обязательству покупателя. Это нормативное положение по-разному оценивается в литературе и указывается на несогласованность приведенной нормы статьи 532 ГК РФ и положений статей 361-367 ГК РФ, регулирующих отношения поручительства. Диссертант считает, что поручительство государственного заказчика возникает на основании закона, и заключения договора поручительства в данном случае не требуется, хотя стороны государственного контракта вправе предусмотреть в нем условия такого поручительства или заключить в этих целях отдельный договор. В то же время необходимо внести изменения в ГК РФ о возможности возникновения поручительства на основании закона наряду с договором.

Четвертый параграф «Гражданско - правовая ответственность участников отношений по поставке товаров для государственных нужд».

В диссертации обоснована позиция о том, что государственный заказчик и покупатель в договоре поставки товаров для государственных нужд несут ответственность перед поставщиком за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по поставке товаров для государственных нужд независимо от наличия или отсутствия вины.

В соответствии с п.2 статьи 527 ГК РФ заключение государственного контракта является обязательным для поставщика (исполнителя) в установленных законом случаях и при условии возмещения государственным заказчиком всех убытков, которые могут быть причинены поставщику (исполнителю) в связи с выполнением государственного контракта. В рассматриваемом случае возмещение убытков не отвечает природе гражданско-правовой ответственности, в частности, отсутствует противоправность со стороны госзаказчика, в связи с чем в юридической литературе вопрос о природе возмещения убытков, причиняемых поставщику заключением госконтракта, вызывает обоснованные споры. На взгляд диссертанта, такое возмещение убытков вытекает из принципа свободы и равенства договорных отношений и минимизирует неблагоприятные последствия, вызванные понуждением стороны к заключению контракта.

Отношениям, регулируемым гражданским правом, свойственна эквивалентность. Санкции, налагаемые на участников этих отношений, на наш взгляд, должны соответствовать последствиям нарушения прав других лиц. Установление штрафной неустойки (возмещение убытков сверх неустойки) в отношении поставщика, не исполнившего или исполнившего ненадлежащим образом условия госконтракта, представляется нецелесообразным. Необходимо за нарушение условий поставки товаров для государственных нужд во всех случаях в законодательстве закрепить зачетную неустойку, согласно которому убытки возмещаются в части, не покрытой неустойкой.

Анализ положений Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и

муниципальных нужд» об ответственности государственного заказчика и поставщика, статьи 5 Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (в ред. 2 февраля 2006 г.), отказавшейся от предусмотренной ранее ответственности поставщиков в виде штрафной неустойки в размере 50 % стоимости недопоставленной продукции за невыполнение государственного контракта по объему подлежащей поставке продукции, позволяет автору утверждать, что законодатель сделал шаг к воплощению в жизнь одного из основных принципов гражданского права – принципа равенства участников гражданских правоотношений. Законодательное установление оптимальных размеров ответственности сторон договора в зависимости от характера нарушения и длительности просрочки исполнения обязательств будет иметь положительное влияние на гражданский оборот. Договорная неустойка, юридически закрепленная в договоре, в большей степени, чем законная, обеспечивает интерес кредитора, поскольку ее размер согласован сторонами при заключении договора и более адекватно отражает интерес кредитора. В связи с этим, диссертант считает верным позицию законодателя, установившего в Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (п.11 ст.9) минимальный размер неустойки за просрочку исполнения предусмотренных государственным контрактом обязательств и предоставившего сторонам самостоятельное право по увеличению ее размера.

Норма п.2 статьи 16 Федерального закона «О государственном материальном резерве», предусматривающая взыскание с поставщика штрафной неустойки в размере 50 % стоимости недопоставленных в государственный материальный резерв материальных ценностей устанавливает несоразмерный допущенному нарушению объем ответственности, поскольку не отражает ни характера нарушения, ни длительности неисполнения обязательств. Учитывая специфику отношений по поставке материальных ценностей в государственный материальный резерв, более обоснованным и адекватным нужно считать установление неустойки (штрафа, пени) за каждый день просрочки исполнения

обязательства поставщиком в размере пропорциональной к ставке рефинансирования ЦБР.

В этом параграфе также обобщается судебно-арбитражная практика определения ответственности участников правоотношений по поставкам товаров для государственных нужд: отмечаются недостатки судебной практики, предлагаются пути разрешения споров.

Третья глава «Особенности правового регулирования отдельных видов договоров поставки товаров для государственных нужд» состоит из трех параграфов. **Первый параграф «Соотношение частноправового и публично-правового регулирования отношений по оборонному заказу».**

Поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации является одной из приоритетных целей поставок товаров для федеральных государственных нужд. На взгляд диссертанта, проведенный анализ правоотношений в сфере поставок товаров для государственных нужд в сфере оборонного заказа свидетельствует о многосоставности частноправового и публично-правового регулирования. Он считает, что публично-правовое вмешательство со стороны государства в отношения по поставкам товаров для государственных нужд, в том числе по оборонному заказу, должны ограничиваться этапами формирования, размещения государственного оборонного заказа и заключения государственного контракта между государственным заказчиком и головным исполнителем оборонного заказа. Отношения по заключенным государственным контрактам, договорам на поставки товаров для государственных нужд оборонного заказа между госзаказчиком, головным исполнителем оборонного заказа, исполнителями оборонного заказа (поставщиками), в том числе по исполнению обязательств, ответственности по обязательствам, должны обеспечиваться гражданско-правовыми методами регулирования договорных отношений.

На наш взгляд, представляется значительным недостатком в законодательстве отсутствие специальных норм права, регламентирующих приемку товаров, поставленных для государственных нужд, в том числе

оборонного заказа по количеству и качеству, отвечающих современным условиям рынка.

Второй параграф «Поставка и контрактация сельскохозяйственной продукции для государственных нужд». Диссертант полагает, что в качестве правовых форм приобретения сельскохозяйственной продукции для государственных нужд целесообразно использовать поставку и контрактацию. Это обусловлено необходимостью рассмотрения товаропроизводителя как специального субъекта, осуществляющего поставку производимой им сельскохозяйственной продукции.

Диссертант считает целесообразным в Федеральном законе «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» выражение «закупка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» заменить на выражение «контрактация сельскохозяйственной продукции для государственных нужд».

Мы предлагаем внести в ГК РФ норму о контрактации сельскохозяйственной продукции для государственных нужд (ст. 535 (1), изложив ее в следующей редакции: «Под контрактацией сельскохозяйственной продукции для государственных и муниципальных нужд следует понимать форму организованного приобретения государством в федеральные, региональные, муниципальные фонды сельскохозяйственной продукции у производителей (поставщиков) путем заключения государственных контрактов, в соответствии с которыми производители (поставщики) обязаны вырастить (произвести) сельскохозяйственную продукцию и передать ее государственным и муниципальным заказчикам для последующей переработки или продажи, либо по их указанию иным покупателям (потребителям), а государственные и муниципальные заказчики обязаны оплатить или обеспечить оплату закупаемой сельскохозяйственной продукции». Поставка сельскохозяйственной продукции поставщиками, не являющимися товаропроизводителями, должна регламентироваться общими нормами ГК РФ о поставках товаров для государственных нужд.

Третий параграф «Частноправовые и публично-правовые отношения при поставке товаров в государственный материальный резерв Российской Федерации». Действующая нормативно-правовая база, регулирующая вопросы формирования, размещения, хранения, использования, пополнения и освежения запасов **государственного материального резерва**, требует переработки и систематизации. В диссертации обосновывается целесообразность установления ограничения участия в размещении заказов на поставки товаров в государственный материальный резерв для иностранных участников. Поставки материальных ценностей в государственный резерв должны осуществляться исключительно за счет сырья и продукции российского происхождения за исключением тех, которые не добываются и не производятся на территории России. Для обеспечения баланса публичных и частных интересов необходимо предусмотреть в законодательстве о государственном материальном резерве норму о реализации выпускаемых материальных ценностей в порядке разбронирования только с проведением торгов по правилам, предусмотренным ГК РФ. Диссертант обосновывает гражданско-правовую природу договоров реализации материальных ценностей государственного резерва.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, обобщаются выводы и предложения.

Публикации автора по теме диссертации

I. Публикации автора в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

1. Блинов, В.Г. Некоторые проблемы поставки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд / В.Г. Блинов // Вестн. Чуваш. ун-та. - 2006. - №4. - С.122-124.

II. Иные издания

2. Блинов, В.Г. Особенности правового регулирования поставки товаров для государственных нужд / В.Г. Блинов // Вестн. юрид. ин-та ЧГУ им. И.Н.Ульянова. - 2005. - № 4. - С.88-93.

3. Блинов, В.Г. Проблемы правового регулирования поставки товаров для государственных нужд Чувашской Республики / В.Г. Блинов // Вест. юрид. ин-та ЧГУ им. И.Н.Ульянова.-2005.- № 5.- С.91-95.

4. Блинов, В.Г. Особенности ответственности сторон за нарушение обязательств по поставкам товаров для государственных нужд / В.Г. Блинов // Актуал. проблемы теории и практики применения российского законодательства: Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф.-Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2005.-С.21-25.

5. Блинов, В.Г. Проблемы правоприменительной практики в сфере государственных закупок / В.Г. Блинов // Актуал. проблемы применения рос. законодательства: Сб. науч. тр. юрид. фак. ЧГУ им. И.Н.Ульянова.- Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2005.-С.8-14.

6. Блинов, В.Г. Нововведения в правовом регулировании порядка размещения заказов на поставки товаров для государственных и муниципальных нужд / В.Г. Блинов // Актуал. проблемы применения рос. законодательства: Сб. науч. тр. юрид. фак. ЧГУ им. И.Н.Ульянова.- Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2005.-С.15-19.

7. Блинов, В.Г. Проблемы правового регулирования государственного заказа / В.Г. Блинов // Вестн. юрид. ин-та ЧГУ им. И.Н.Ульянова.-2006.- № 1. - С.4-8.

8. Блинов, В.Г. Правовое положение государственного заказчика при поставке товаров для государственных нужд / В.Г. Блинов // Вестн. юрид. ин-та ЧГУ им. И.Н.Ульянова.-2006.- № 2. - С.5-10.

9. Блинов, В.Г. Развитие законодательства о государственном оборонном заказе / В.Г. Блинов // Вестн. юрид. ин-та ЧГУ им. И.Н.Ульянова.-2006.- № 4. - С.4-12.

10. Блинов, В.Г. Участники правоотношений по поставке товаров для государственных нужд / В.Г. Блинов // Труды кафедры гражданско-правовых дисциплин юрид. фак. Чуваш. госуниверситета.-Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2006.-С.4-7.

11. Блинов, В.Г. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании поставки товаров для государственных нужд / В.Г. Блинов // Труды кафедры гражданско-правовых дисциплин юрид. фак. Чуваш. госуниверситета.-Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2006.-С.8-14.

12. Блинов, В.Г. Поставка товаров для государственных нужд: государственный контракт и договор (понятие и соотношение) / В.Г. Блинов // Вестн. юрид. ин-та ЧГУ им. И.Н.Ульянова.-2007.- № 1. - С.5-9.

13. Блинов, В.Г. Проблемы правоприменительной практики по взысканию неустойки по государственным контрактам на поставки товаров для государственных нужд / В.Г. Блинов // Обязательственное право: актуал. проблемы теории и практики применения: Сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф.-Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2007.-С.123-129.

14. Блинов, В.Г. Положительные аспекты и недостатки в развитии законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд / В.Г. Блинов // Труды кафедры гражданско-правовых дисциплин юрид. фак. Чуваш. госуниверситета.-Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2007.-С.4-9.

15. Блинов В.Г. Государственный заказ как публичный элемент в гражданско-правовых отношениях/ В.Г. Блинов // Конституционные основы безопасности личности, общества и государства: сб. материалов межвуз. науч.-практ. конф.- Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2008.- С.99-105.

16. Блинов, В.Г. Публично - правовые и частно-правовые отношения при поставке товаров для государственных нужд: монография / В.Г. Блинов.-Чебоксары: Изд-во Чуваш. ун-та, 2008.-196 с.

Подписано в печать 17.03.09 г.

Формат 60 x 84/16. Уч.-изд.л. 1,0

Тираж 150 экз. Заказ № _____

Типография Чувашского государственного университета

имени И.Н.Ульянова

428015, Чебоксары, Московский проспект, 15