**Поставка товаров для государственных и муниципальных нужд**

Диплом

**Вернуться в каталог готовых дипломов и магистерских диссертаций –**

[**http://учебники.информ2000.рф/diplom.shtml**](http://учебники.информ2000.рф/diplom.shtml)

Содержание

Стр.

[1. Правовая природа поставки товаров для государственных или муниципальных нужд 3](#_Toc347936293)

[1.1 Развитие отечественного законодательства, регулирующего отношения по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд 3](#_Toc347936294)

[1.2 Понятие и квалифицирующие признаки государственного или муниципального контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд 10](#_Toc347936295)

[1.3 Особенности правового положения субъектов поставки товаров для государственных или муниципальных нужд 23](#_Toc347936296)

[1.4 Соотношение поставки товаров для государственных или муниципальных нужд с иными гражданско-правовыми договорами 30](#_Toc347936297)

[2. Основные стадии договорных отношений по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд. 40](#_Toc347936298)

[2.1 Порядок заключения государственного или муниципального контракта и заключаемого в соответствии с ним договора поставки товаров для государственных или муниципальных нужд 40](#_Toc347936299)

[2.2 Исполнение договорных обязательств по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд и ответственность при их нарушении. 45](#_Toc347936300)

[2.3 Порядок изменения государственного или муниципального контракта и заключаемого в соответствии с ним договора поставки товаров для государственных или муниципальных нужд. 55](#_Toc347936301)

[2.4 Порядок расторжения государственного или муниципального контракта и заключаемого в соответствии с ним договора поставки товаров для государственных или муниципальных нужд. 63](#_Toc347936302)

[3. Проблемы договорных отношений по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд 71](#_Toc347936303)

[Список литературы 75](#_Toc347936304)

[Приложение](#_Toc347936305)

|  |
| --- |
| [Вернуться в библиотеку по экономике и праву: учебники, дипломы, диссертации](http://учебники.информ2000.рф/index.shtml)  [Рерайт текстов и уникализация 90 %](http://учебники.информ2000.рф/rerait-diplom.shtml)  [Написание по заказу контрольных, дипломов, диссертаций. . .](http://учебники.информ2000.рф/napisat-diplom.shtml) |

# 1. Правовая природа поставки товаров для государственных или муниципальных нужд

# 1.1 Развитие отечественного законодательства, регулирующего отношения по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд

Правовое регулирование отношений, связанных с поставкой товаров для государственных нужд, в российском законодательстве имеет свои исторические корни и традиционно характеризуется особым вниманием законодателя к регулированию данных правоотношений. Уже в XVII веке начали формироваться основы современных положений о поставке товаров для государственных нужд, но Соборное Уложение 1649 года еще не содержало специальных положений, посвященных указанным правоотношениям. При анализе Соборного Уложения можно сделать вывод, что в данный период участие государства в экономическом обороте было ограниченным и проявлялось в виде монополии на изготовление и продажу отдельных товаров, обложение поборами доходов с различных объектов, сбором пошлин, возложением повинностей на крестьян и посадских людей[[1]](#footnote-1).

Первым государственным актом, связанным с поставкой товаров для государственных нужд, в соответствии с историческими документами являлся Указ о «подрядной цене» на доставку в Смоленск муки и сухарей, подписанный 7 июля 1654 г. В данном указе была установлена твердая цена за перевоз груза и розничная цена, по которой государство приобретало товар. Помимо того, купцы, согласившиеся на заключение такой сделки с государством, освобождались от уплаты всех пошли по перевозу данного груза. Важность данного указа заключается в том, что в нем был зафиксирован переход государства от сбора дани, то есть принудительного изъятия собственности, к выкупу у населения необходимых товаров.

Таким образом, сделки, связанные с поставкой товаров для государственных нужд, заключались в России «с самых древних времен... но особое важное значение они получили в государственной экономии и законодательстве со времен Петра Великого».[[2]](#footnote-2)

Увеличение материальных потребностей государства, обусловленное реформами Петра I, привело к необходимости развития правового регулирования отношений, связанных с поставкой товаров для государственных нужд. Был принят ряд нормативных правовых актов, регулирующих указанные правоотношения: Именной указ Петра I от 27 декабря 1714 г. «О подрядах», который устанавливал обязательную отчетность по заключенным и исполненным договорам поставки товаров для государственных нужд; Сенатский указ от 25 января 1716 г. «О подрядах и договорных письмах»[[3]](#footnote-3); Указ Петра I Сенату от 9 апреля 1720 г. «О составлении положения о подрядах при государственных работах и поставках»[[4]](#footnote-4) и т.д. Данные указы наглядно показывают, что отношения по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд изначально регулировались нормами специального законодательства.

В XVIII-XIX веках существенно увеличилось количество нормативных правовых актов, регулирующих отношения по поставке товаров для государственных нужд. Разрозненные правовые нормы, регулирующие указанные правоотношения, были собранны в Положении о казенных подрядах и поставках, которое было разработано еще до издания в 1833 году Свода гражданских законов, и по инициативе Сперанского М.М. было включено в Свод гражданских законов, а в 1887 году было выделено в Положение о казенных подрядах и поставках. Победоносцев К.П. отмечал, что основной целью законодательства о казенных подрядах и поставках того времени было «с одной стороны, заботливость об ограждении казенного интереса от убытков и злоупотреблений - правилами и формальностями, с другой стороны, обеспечение казенных потребностей привлечением частной предприимчивости к подрядному делу, обеспечением способов его пособиями и льготами и допущением мелких промыслов к состязанию с крупными капиталистами в подрядном деле»[[5]](#footnote-5).

В российском дореволюционном законодательстве правовое регулирование договоров поставки и подряда с казной было единым. Мейер Д.И. объясняет это тем, что разнородные договора были объединены не по юридическому признаку, а по административному, с целью отделения «подряда и поставки, заключаемых казною, от тех же договоров, заключаемых частными лицами»[[6]](#footnote-6). Отграничение правовых норм, регулирующих порядок заключения договоров подряда и поставки с казной, от договоров, где сторонами договора выступают частные лица, свидетельствует, что уже в XIX веке законодатель подчеркивал специфику такого субъекта гражданских правоотношений как государство. Так, Мейер Д.И. считал, что государство «...не только по необходимости должно быть признано субъектом привилегированным, то есть должны быть представлены преимущественные права в сравнении с отдельными гражданами, потому что каждый отдельный гражданин должен жертвовать личными интересами для общего блага, а только те привилегии несправедливы и ненавистны, которые даются одним гражданам перед другими, а не те, которые установлены для общественной пользы».

Субъектами казенных подрядов и поставок по Положению о казенных подрядах и поставках являлись лица, вступающие в подряд с казной (они в Положении именуются поставщиками и подрядчиками) и сама казна. Под казной в то время понималось государство. Так Мейер Д.И. отмечал, что «... некоторые говорят, что само имущество, принадлежащее государству, олицетворяется и вот оно-то называется казной... Но такое представление неверно...»[[7]](#footnote-7). Причем, казна в гражданских правоотношениях выступало как субъект имущественных прав, ведь договоры казенного подряда или поставки заключались от имени государства и «должны быть хранимы столь твердо, как бы они были за собственноручным подписанием Императорского Величества» (ст. 178 Положения).

Поставщиками могли быть «все лица, имеющие по закону право заключать договоры...» (ст. 2 Положения). Ограничения касались евреев, казаков, крестьян и чиновников. В обязательствах по казенным подрядам и поставкам могли участвовать лица, обладающие специальной (торговой) дееспособностью, выражающейся в наличии у них свидетельства на право торговли («промыслового свидетельства»). Лица, в отношении которых имелось решение суда о неисполнении или ненадлежащем исполнении ими договоров казенного подряда или поставки в прошлом, не допускались к заключению договоров поставки или подряда с казной.

Договоры поставки и подрядов с казной заключались путем производства личных торгов; посредством запечатанных объявлений; посредством торгов и запечатанных объявлений. Первый способ состоял в том, что на листе, на котором были внесены имена желающих вступить в договор с казною, записывалась объявляемая каждым желающим цена до тех пор, пока никто ниже цены объявлять не будет. После этого каждый из принимавших участие в торге лиц подписывался на листе, на котором были написаны имена всех лиц, принимавших участие в торге.

Через несколько дней проводились повторные торги (переторжка), на которых впервые принимавшие участие лица и уже участвовавшие в первых торгах предлагали свою цену на товар. Выигравшим признавался участник, предложивший наиболее выгодное предложение. Победитель торгов давал подписку, что принимает на себя подряд по цене определенной торгами. При отказе от заключения договора могли быть взысканы убытки, причиненные казне отказом от заключения договора.

Совершение торгов посредством запечатанных объявлений состояло в том, что казенное учреждение публиковало объявление о проведении торгов, в котором содержались сведения о предмете и некоторых условиях поставки. Данные предложения рассматривались не как оферта, а как предложения делать оферты. Назначался день и час торгов. Предложения предъявлялись в запечатанном виде. Конверты с предложениями вскрывались одновременно, а наиболее выгодное предложение принималось.

Третий способ заключался в соединении устных торгов и запечатанных объявлений. Сначала велся устный торг с присутствующими лицами, а затем рассматривались запечатанные объявления. В результате договор заключался с лицом, предложившим наиболее выгодное предложение.

Принципом проведения торгов была гласность - о намерении вступить в договор объявлялось в печатном издании того или иного уровня, в зависимости от цены заключаемого договора. Казенное учреждение на торгах выставляло условия, на которых предполагалось заключить договор, и в некоторых случаях и цену, выше которой она не согласиться заключить договор. Торги проводились путем понижения предложенной цены. Предложение, оказавшееся наиболее выгодным государству, принималось казенным учреждением. Данный порядок заключения договоров подряда или поставки с казной был рассчитан на то, что участники, опасаясь более привлекательного предложения со стороны конкурентов, будут предлагать наиболее выгодные для государства условия.

Положением о казенных подрядах и поставках предусматривалось обеспечение заключаемых договоров с казной. Как правило, это был залог, а в некоторых случаях поручительство. Величина залога зависела от цены договора и должна была составлять не менее 1/3-1/10 цены договора. Со своей стороны казна предоставляла контрагенту различные пособия. Они могли выражаться в предоставлении материалов, помещений и т.п. Как правило, контрагенту в качестве данного пособия выдавался задаток, который обеспечивался стоимостью залога, тем самым казна защищала свои интересы, а контрагент получал наличные деньги. По мнению Шершеневича Г.Ф. задаток в данном случае не является задатком, а представляет собой заем по причине того, что «казна слишком надежный контрагент, чтобы обязательство нуждалось в обеспечении, а во-вторых, из того, что выдаваемое пособие обеспечивается залогом рубль за рубль, а, следовательно, само оно не может считаться обеспечением»[[8]](#footnote-8).

В Положении о казенных подрядах и поставках помимо условий заключения договоров подряда и поставки с казной особо тщательно прописывается правомочия тех или иных государственных учреждений и должностных лиц по заключению договоров поставки и подряда с казной. В основном это зависело от цены договора — чем выше цена, тем выше уровень в административной иерархии должностного лица, имеющего права заключить данный договор.

Вопрос, касающейся ответственности сторон за нарушение обязательств по договору поставки или подряда с казной, в Положении о казенных подрядах и поставках урегулирован следующим образом. В случае невыполнения поставщиком или подрядчиком обязательств по договору с него взыскивается неустойка в размере 1/3% стоимости тех товаров или работ, которые не были поставлены или выполнены. В случае невыполнения обязательств со стороны казны «отвечают члены присутственного места, заключившего договор, так как они только могут быть виновны в неисправности по договору, а сама казна не может быть виновна» , то есть в Положении о казенных подрядах и торгах была законодательно закреплена взаимная ответственность сторон договора, причем со стороны государства личную ответственность несло должностное лицо, заключившее договор в интересах казны.

Таким образом, в Положении о казенных подрядов и поставках законодательно были закреплены порядок и условия заключения с казной договоров поставки и подряда, ответственность сторон за нарушения обязательств по данным договорам. К отношениям по казенным поставкам или подрядам, не урегулированным Положением о казенных подрядах и поставках, применялись общие положения о договорах поставки и подряда. Таким образом, правовые нормы, регулирующие отношения по казенным поставкам и подрядам, являлись неотъемлемой частью системы гражданского права. В соответствии с Положением общие нормы должны были применяться «... во всех тех случаях, на которые не существует закона специального» и «закон специальный отменяет применение общего лишь в отношении тех предметов, которые в нем определены»[[9]](#footnote-9).

Помимо норм, изложенных в Гражданском кодексе РФ, действуют специальные законы, регламентирующие поставку товаров для государственных или муниципальных нужд (которые подлежат применению в части, не противоречащей нормам, содержащимся в § 4 гл. 30 ГК)[[10]](#footnote-10).

Помимо указанных федеральных законов в настоящее время действует ряд нормативных правовых актов Президента России, Правительства России, регулирующих отношения по поставке для государственных или муниципальных нужд, например, Указ Президента РФ от 08.04.1997 №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» ; постановление Правительства РФ от 15.05.2007 № 292 «Об утверждении Положения о ведении реестра недобросовестных поставщиков и о требованиях к технологическим, программным, лингвистическим, правовым и организационным средствам обеспечения ведения реестра недобросовестных поставщиков» ; распоряжение Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р «Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона»[[11]](#footnote-11) и многие другие.

# 1.2 Понятие и квалифицирующие признаки государственного или муниципального контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд

В соответствии со ст. 525 ГК РФ поставка товаров для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основе государственного или муниципального контракта (далее именуется - контракт), а также заключаемого в соответствии с ним договора поставки. Причем контракт по сути своей выполняет функцию основного договора и, как правило, единственного. Он предшествует договору поставки, а договор поставки не может существовать без контракта и заключается в случаях, предусмотренных в нем.

В настоящее время контракты на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд широко распространены в мире. Например, в США с 1948 г. действует законодательно оформленная система закупки продукции для государственных (федеральных) нужд.[[12]](#footnote-12) Законодательство США, регулирующее данный вопрос, делится на общефедеральное законодательство, регламентирующее организацию процесса закупок и устанавливающее нормы, касающееся конкретных видов закупок, отнесенных к компетенции соответствующих органов исполнительной власти на федеральном уровне и специальное законодательство, регламентирующее процедуры и формы контрактов, а также информационное обеспечение процессов закупок и анализа их результатов.

Особое отношение к договорам, заключаемых в интересах государства, принято и в странах, входящих в Европейское сообщество (ЕС). В большинстве стран ЕС общие вопросы заключения контрактов на поставку товаров, проведение работ и оказание услуг регулируются внутренним законодательством. Но в рамках ЕС, помимо правового регламентирования таких контрактов на национальном уровне отдельных европейских государств, существует также система их наднационального правового регулирования. Она призвана сделать процесс взаимодействия государств - участников ЕС с частным сектором наиболее открытым для конкуренции и обеспечить равный доступ к заключению договоров с публично-правовыми образованиями для всех заинтересованных частных компаний.

Правовое регулирование государственных контрактов в ЕС основано на следующих правовых источниках - Единый европейский акт от 28 февраля 1986 г., именуемый также Актом о создании Единой Европы и директивах ЕС Указанные нормативные правовые акты содержат положения, обеспечивающие свободное обращение товаров и услуг на общем рынке государственных закупок ЕС, открытость рынка государственных закупок для свободной конкуренции, гарантии соблюдения гласности, беспристрастности и справедливости при проведении тендеров на размещение государственных заказов, а также предусматривают эффективные меры противодействия при нарушении правил проведения конкурсов. В настоящее время протекает процесс инкорпорации нормативных правовых актов наднационального уровня в правовые системы стран ЕС. Например, в Великобритании они включены в Правила о договорах, заключаемых с публично-правовыми образованиями, принятые в 2006 году[[13]](#footnote-13).

Таким образом, контракты на поставки товаров для государственных или муниципальных нужд востребованы большинством развитых стран мира, и их правовое регулирование постоянно совершенствуется.

В целях определения понятия «государственный или муниципальный контракт на поставку товаров для государственных нужд или муниципальных нужд» необходимо проанализировать указанное понятие на предмет смысловой нагрузки, которую вкладывает законодатель в него.

В юридической науке «контракт» является синонимом «договора»[[14]](#footnote-14), то есть данные термины несут одинаковую смысловую нагрузку. В современный период термин «контракт» используется для обозначения разновидности договоров, заключаемых при поступлении на государственную службу, для обозначения основания возникновения отношений по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд, для обозначения договоров, регулирующих отношения во внешнеторговой деятельности.

Термин «государственный» или «муниципальный» подчеркивает целевую направленность данного контракта. «Государственный» заключается для обеспечения государственных нужд, а «муниципальный» - для обеспечения муниципальных нужд.

Анализируя понятие «государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд», Заботина Л.В. приходит к выводу, что «использование в указанном понятии термина «государственный контракт» является нерациональным, так как он носит лишь декларативный характер, не несет особой смысловой, функциональной нагрузки, более того, вызывают споры о публично-правовой природе указанного договора»[[15]](#footnote-15). В качестве решения данной проблемы Заботина Л.В. предлагает понятие «государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд» заменить понятием «договор поставки товаров для государственных нужд», а договор поставки товаров для государственных нужд, заключаемый в соответствии со ст. 525 ГК РФ на основании государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд, именовать договором субпоставки товаров для государственных нужд. Данная точка зрения представляется спорной, так как в Гражданском кодексе РФ понятие субпоставки не предусмотрено, а если проводить аналогию с субподрядом, предусмотренным ст. 706 ГК РФ, то следует отметить, что особенностью субподряда является не только наличие генерального подрядчика в качестве стороны договора, но и его ответственность за действие третьих лиц и право прибегнуть к регрессивной ответственности при возникновении у него убытков, причиненных действиями третьих лиц. Заказчик, хотя и в соответствии со ст. 532 ГК РФ является поручителем по обязательствам покупателя при оплате товаров по договору поставки товаров для государственных или муниципальных нужд, не несет ответственность за действия третьих лиц. Таким образом, понятие субпоставки законодательно не закреплено и, если проводить аналогию с субподрядом, применение данного термина к договору поставки для государственных или муниципальных нужд не является корректным исходя из содержания данного договора.

В настоящий момент законодательное закрепление единого, унифицированного определения государственного или муниципального контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд отсутствует. В нормативных правовых актах содержаться следующие определения.

В Гражданском кодексе РФ четкое определение контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд не закреплено, но из смысла ст. 526 можно сделать вывод, что указанный контракт - это договор, в соответствии с которым за поставщиком закреплена обязанность по передаче товаров государственному или муниципальному заказчику или иному лицу по его указанию, а обязанностью заказчика является обеспечение оплаты товаров, поставленных по контракту.

В статье 9 Федерального закона о размещении заказов контракт определяется как договор, заключенный в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, при этом делается акцент на то, что заказчик заключает его от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования.

В Федеральном законе о поставках понятие государственного контракта отсутствует, но в ст. 3 указанного Федерального закона даны основные черты, позволяющие сделать вывод, что контракт - договор, определяющий права и обязанности сторон договора (государственный заказчик и поставщик) по обеспечению федеральных государственных нужд и регулирующий их отношения при выполнении контракта.

В предыдущей редакции ст. 72 БК РФ контракт определялся как договор, заключенный от имени РФ, субъекта РФ или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд, при этом указанные нужды должны быть предусмотрены в расходах соответствующего бюджета. Сторонами контракта в соответствии с указанной статьей являлись, с одной стороны, органы государственной власти или органы местного самоуправления, бюджетные учреждения, уполномоченные органы или организации и физические и юридические лица, с другой стороны. При этом Федеральным законом от 02.02.2006 № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[[16]](#footnote-16) ст.72 БК РФ была изложена в новой редакции, и данное определение было исключено из указанной статьи. В заключении Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 14.10.2005 № 2.2-1/2965 по данному законопроекту обращается внимание, что «указанные понятия являются институтом гражданского права (см. статьи 525-543, 763-768 ГК РФ), а также определения таких понятий даны в статье 9 Федерального закона о размещении заказов, полагаем необходимым пункт 1 статьи 72 БК РФ признать утратившим силу».

Таким образом, законодатель четкого определения государственного или муниципального контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд не закрепил, но на основании выше перечисленных норм можно сделать вывод, что это договор, заключенный государственным или муниципальным заказчиком в целях обеспечения государственных или муниципальных интересов, по которому поставщик обязуется передать товары государственному или муниципальному заказчику либо по его указанию иному лицу, а заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров.

Правовая природа государственного контракта в научных работах и в судебной практике определяется неоднозначно. Причем точки зрения на правовую природу в научной среде высказываются диаметрально противоположные. Так, например, Новоселов В.И. высказывал следующую позицию: в сфере имущественных отношений, связанных с обеспечением государственных нужд, применяются, прежде всего, административные договоры[[17]](#footnote-17). По его мнению, административный договор представляет соединение двух начал: властности одной из сторон по отношению к другой стороне и согласия обеих сторон на заключение соответствующего договора.

В современный период интерес к административному договору возрос, и ряд авторов, пытаясь осмыслить правовую природу административного договора, выделяют его признаки и на основании их дают следующие определения административного договора.

Так Хаманева Н.Ю. считает, что административный договор - форма публичного договора, используемая в отношениях между органами исполнительной власти, а также между органами исполнительной власти и негосударственными структурами по поводу исполнения государственных функций и полномочий. Демин А.Д. дает следующее определение административного договора: это «соглашение двух субъектов административного права, заключенное на основе норм административного права в публичных целях, опосредующее горизонтальные (координационные) управленческие отношения, правовой режим которых содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права»[[18]](#footnote-18).

Коренев А.П. и Абдураханов A.A. выделяют следующие признаки административного договора:

1. участие в административном договоре органа государственного управления;
2. содержание административного договора носит организационно- управленческий характер;
3. правовой базой административного договора являются нормы административного права;
4. наступление юридической ответственности за неисполнение или не надлежащее исполнение административных договоров (административная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность). Указанные авторы определяют административный договор как «основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами. Имеющее своим предметом совершение управленческих или организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем»[[19]](#footnote-19).

Таким образом, в настоящий момент административный договор как относительно новое явление в административном праве вызвал неподдельный интерес со стороны многих авторов. Ими были предприняты попытки изучить правовую природу административного договора, определить его характерные признаки. Ряд авторов к административному договору отнесли и контракт, обосновывая свою позицию следующим образом.

Целевая направленность государственного контракта на удовлетворение государственных нужд делает возможным, по мнению Ротенберга A.C., отнести его к административным договорам, так как «заключение государственного контракта является реализацией публично-правового полномочия, которое в качестве элемента компетенции присутствует в правовом статусе органов исполнительной власти»[[20]](#footnote-20).

Он добавляет, что основной функцией государственного контракта является «не характерное для гражданско-правового договора перемещение материальных благ, а организация согласованной деятельности различных субъектов, направленной на удовлетворение государственных нужд» . И, развивая свою мысль, он выдвигает следующий тезис: административно- правовая природа государственного контракта также проявляется и в его содержании, которое определено властным волеизъявлением органа исполнительной власти, в отличие от гражданско-правового договора как результата свободного волеизъявления сторон.

Андреева Л.В. высказывает мысль, что государственный контракт вообще не имеет товарного характера в силу того, что для его реализации заключаются соответствующие договоры[[21]](#footnote-21). Данная позиция поддерживается Пермяковым Л.Е., считающим, что на его основе в основном непосредственно не возникают обязательства по поставкам товаров[[22]](#footnote-22). Но, как было ранее сказано, в Гражданском кодексе РФ предусмотрено, что поставка товаров для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основе контракта, а также заключаемого в соответствии с ним договора поставки. Причем, договор поставки для государственных или муниципальных нужд заключается в случаях, прямо предусмотренных контрактом. Таким образом, отношения по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд в основном осуществляются на основании контракта, и указанная позиция не является аргументированной, так как контракт, как правило, оказывается основным и единственным договором, регулирующим отношения по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд.

Что касается мнения, что государственный контракт является административным договором, ряд авторов ставит под сомнение само существование административного договора. Например, Попов Л.Л. считает, что «проблема эта дискуссионна; до сих пор термин «административные договоры» в законодательстве не употребляется»[[23]](#footnote-23). Алехин А.П. и Козлов Ю.М. подчеркивают, что административный договор это новое и еще не достаточно осмысленное явление, ибо сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлении, а договорные связи исходят из равенства их участников .

Таким образом, предпринятая многими авторами попытка отнести контракт к административным договорам не выдерживает критики, так как само существование административного договора ставится под сомнение. Дискуссия по данной проблеме в настоящий момент продолжается и четкого мнения о правовой природе административного договора не сформулировано.

Вторая точка зрения на правовую природу контракта состоит в том, что он является договором смешенного типа, сочетающий в себе административно- правовые и гражданско-правовые элементы. Например, Попов JI.JI. считает, что государственные контракты представляют собой не чисто административно - правовые договоры, а смешенные варианты правовых отношений, предусматривающие гражданско-правовую ответственность[[24]](#footnote-24). Данная позиция поддерживается рядом авторов, например Лукьяненко В.Е., считающих, что гражданско-правовые отношения в государственном контракте тесно переплетаются с административными[[25]](#footnote-25), в силу чего они представляют собой, как прямо указывает Шкундин З.И., «.. .один из многочисленных в нашем праве смежных институтов»[[26]](#footnote-26). В качестве аргумента называется наличие специфических целей при заключении контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд. Блинов В.Г. прямо указывает, что «институт поставки товаров для государственных или муниципальных нужд является комплексным межотраслевым институтом, содержащим в себе нормы гражданского и публичного права»[[27]](#footnote-27).

Данная позиция нашла свое отражение и в судебной практике. В постановлении Президиума ВАС РФ от 25.06.1996 № 4194/95[[28]](#footnote-28) и в письме ВАС РФ от 19.08.1994 № С1-7/ОП-587 «Об отдельных рекомендациях, принятых на совещаниях по судебно-арбитражной практике»[[29]](#footnote-29) подчеркивалось, что «обязательственное отношение, возникшее на основе государственного контракта, не следует рассматривать в качестве обычного договорного отношения по осуществлению предпринимательской деятельности». Основанием для такого подхода служит то обстоятельство, что «предпринимательская деятельность в данном случае совмещалась с функциями организации, выполняющей поручение государства по закупке продукции для государственных нужд».

В период разработки Гражданского кодекса РФ многими учеными высказывалось суждение о необходимости отказа от включения в Кодекс норм, направленных на учет интересов государства и всего общества, т.е. публичных интересов. Обосновывалось это тем, что гражданское право - это исключительно частное право. Так, С. Алексеев утверждал, что «до тех пор, пока гражданское законодательство, законы о собственности, предпринимательстве, все аналогичные законы не будут признаны и конституированы в общественном и юридическом бытии в качестве частного права, у нас не будет действительной частной собственности, предпринимательства, частной инициативы, права крестьян на землю»[[30]](#footnote-30).

Участие государства в регулировании экономических процессов нельзя отрицать. Это нашло отражение в некоторых положениях Гражданского кодекса РФ. Например, возможность понуждения к заключению договоров в определенных ситуациях (ст. 445 ГК РФ). В ст. 527 ГК РФ предусмотрена для отдельных категорий юридических лиц обязанность заключить контракт на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд при условии возмещения убытков, которые могут быть причинены им в связи с выполнением контракта. Эта обязанность установлена, прежде всего, для хозяйствующих субъектов, занимающих доминирующее положение на рынке (п. 4 ст. 9 Федерального закона о государственном резерве, п. 2 ст. 5 Федерального закона о поставках).

Таким образом, не смотря на то, что гражданское законодательство по определению носит частно-правовой характер, в нем используются императивные правила, которые устанавливают ограничения в интересах, как отдельных групп лиц, так и в общих интересах. Некоторые авторы прямо указывают, что «гражданское законодательство носит частно-публичную направленность».[[31]](#footnote-31) Вместе с тем, нельзя смешивать частное и публичное право, так при этом стирается различие между двумя типами правового регулирования. Необходимо четко различать частное и публичное право, «поскольку отношения, включаемые в ту или иную сферу, приобретают различный правовой характер».[[32]](#footnote-32)

Поэтому позиция авторов, причисляющих отношения, регулирующие поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, к отношениям «частно-публичного» характера является спорной. Основным критерием разграничения частного и публичного права является метод правового регулирования. Методом публичного права является метод централизации, который характеризуется «неравным правовым положением сторон, подчинением частных лиц одному властному центру, дающему обязательные для исполнения предписания»[[33]](#footnote-33). Методом же частного права является метод децентрализации, который предполагает равноправие сторон, обладающих свободой выбора того или иного вида деятельности и самостоятельно регулирующих отношения между собой. Государство здесь выступает как «арбитр, разрешающий споры между ними, а также в субсидиарном порядке регулирующий соответствующие отношения, если они не урегулированы самими сторонами»[[34]](#footnote-34). Государственное регулирование гражданско-правовых отношений необходимо и обосновано, а признание частного права состоит в «ограничении этого вмешательства, в установлении для него строгих рамок и форм гражданским правом, т.е. частным правом» [[35]](#footnote-35).

Таким образом, наличие императивных правил в регулировании отношений по поставке для государственных или муниципальных нужд не является основанием для отнесения контракта к договору смешанного типа, регулирующего гражданско-правовые и административно-правовые отношения, как считают некоторые авторы.

В отличие от авторов, считающих контракт смешанным или комплексным договоров, ряд авторов поддерживаются другой точки зрения, считая, что «характерные для государственного контракта особенности позволяют рассматривать его как гражданско-правовой договор, включающий в себя отдельные административно-правовые (публичные) элементы».[[36]](#footnote-36) В основе данной позиции, высказанной Шевченко Л.И., лежит такая особенность контракта как возможность контроля со стороны заказчика за ходом работ по выполнению контракта и одностороннего отказа от исполнения обязательств. Но согласно данной точки зрения, не смотря на присутствие отдельных административно-правовых элементов, главенствующее значение при определении правовой природы контракта имеет наличие свойств гражданско- правовой договора.

Правоотношения, возникающие в процессе обеспечения государственных или муниципальных нужд, влияют на правоотношения, непосредственно вытекающие из контракта. При этом правоотношения по обеспечению государственных или муниципальных нужд регулируются не только нормами гражданского права, но административного, бюджетного, налогового права. Нормы административного права регулируют порядок определения государственных заказчиков (ст. 4 Федерального закона о закупках, ст. 3 Федерального закона о поставках), разработки целевых федеральных программ, контроль за проведением конкурсов на размещение государственных или муниципальных заказов со стороны уполномоченного федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления (ст. 17 Федерального закона о размещении заказов) и т.д. Нормы бюджетного права регулируют отношения по обеспечению государственных заказчиков финансовыми ресурсами для обеспечения поставок для государственных или муниципальных нужд из бюджетных средств или внебюджетных источников финансирования. Налоговые нормы регулируют отношения по предоставлению поставщикам льгот по налогообложению (ст. 7 Федерального закона о закупках, ст. 4 Федерального закона о поставках).

Таким образом, регулирование отношений по обеспечению государственных или муниципальных нужд обеспечивается не только нормами гражданского права, но отношения, урегулированные контрактом, по своей правовой природе являются гражданско-правовыми. Данная позиция законодательно закреплена в ст. 525 ГК РФ, в которой установлено доминирующее положение гражданско-правовых норм над иными правовыми актами. Нормы других правовых актов могут применяться к отношениям, вытекающим из контракта и заключенного в соответствии с ним договора поставки товаров для государственных или муниципальных нужд, только в случае, если эти отношения не урегулированы Гражданским кодексом РФ. Тем самым законодатель закрепил следующую позицию: контракт является гражданско-правовым договором.

# 1.3 Особенности правового положения субъектов поставки товаров для государственных или муниципальных нужд

Положениями статьей 525-534 ГК РФ определены стороны контракта на поставку товаров в государственных или муниципальных интересах. Ими являются государственный или муниципальный заказчик (далее - заказчик) и поставщик. В случае, если контрактом предусмотрено, что поставка товаров осуществляется поставщиком определяемому заказчиком покупателю по договорам поставки товаров в государственных или муниципальных интересах, то участником данных правоотношений становиться покупатель.

Следует отметить, что некоторыми специальными нормами предусмотрены особые требования к субъектному составу государственного контракта. Так, в качестве государственного заказчика материальных ценностей в госрезерв в соответствии со ст. 9 Федерального закона о государственном резерве может выступать только федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление госрезервом, а в соответствии со ст. 1 Федерального закона об оборонном заказе государственным заказчиком по оборонзаказу являются федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». То есть, круг лиц, которые могут выступать государственными заказчиками в данных правоотношениях, ограничен, что связано с необходимостью контроля со стороны государства за поставками в государственный резерв и для обеспечения оборонного заказа в силу их важности для жизнедеятельности государства.

Необходимо также добавить, что в соответствии со ст. 4 Федерального закона о закупках заказчики для формирования федерального или регионального фондов сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия определяются Правительством РФ или органом исполнительной власти субъектов РФ. Аналогично регулируется порядок определения состава государственных заказчиков для организации работы по выполнению федеральных целевых программ и обеспечению поставок продукции для федеральных государственных нужд (ст. 3 Федерального закона о поставках). То есть заказчики при поставках продукции для федеральных государственных нужд и при поставках сельскохозяйственной продукции определяются Правительством РФ, что отличается от положений Федерального закона о размещении заказов.

Проанализировав ст. 4 Федерального закона о размещении заказов, можно выделить следующие группы лиц, которые выступают заказчиками:

1. Государственные органы (в том числе органы государственной власти) и органы местного самоуправления.
2. Органы управления государственными внебюджетными фондами.
3. Казенные учреждения.
4. Иные получатели средств федерального бюджета.
5. Уполномоченные органами государственной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления на размещение заказов бюджетные учреждения, иные получатели средств бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов.

При определении статуса государственных органов и органов местного самоуправления следует иметь в виду, что государство и другие публично- правовые образования, выступая в качестве участника гражданских правоотношений, действует через свои органы. Это нашло свое закрепление в ст. 125 ГК РФ, где сказано, что от имени РФ, субъектов РФ, муниципальных образований могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти, органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов. Действия государственных органов и органов местного самоуправления в данном случае являются действиями самих публично-правовых образований. Но государственные органы и органы местного самоуправления выступают в гражданско-правовых отношениях и в качестве самостоятельного субъекта при условии, если они являются юридическим лицом. Но, как правильно отметил

Суханов Е.А., «не все органы публичной власти одновременно являются и юридическими лицами, т.е. субъектами частного, а не только публичного права»[[37]](#footnote-37). Таким образом, государственные органы и органы местного самоуправления можно разделить на две группы:

1. Не имеющие статуса юридического лица (например, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ не являются юридическими лицами). В соответствии со ст. 2 ГК РФ субъектами регулируемых гражданским законодательством отношений являются граждане и юридические лица, а также РФ, субъекты РФ и муниципальные образования. Вследствие этого государственные органы и органы местного самоуправления, не являющиеся юридическими лицами, не могут быть субъектами гражданско-правовых отношений. Они выступают в гражданском обороте только от имени публично- правовых образований.

Так как контракт является гражданско-правовым договором, то указанные государственные органы и органы местного самоуправления не могут выступать в качестве его стороны. По мнению Суханова Е.А. это связано с тем, что «выполнение их функций не требует непосредственного участия в гражданско-правовых имущественных отношениях»[[38]](#footnote-38). Кроме того, , в соответствии со ст. 527 ГК РФ в основе контракта лежит заказ на поставку товаров в государственных или муниципальных интересах, а в ст. 8 Федерального закона о размещении заказов участником размещения заказа может быть любое юридическое лицо или любое физическое лицо, в том числе, индивидуальные предприниматели. Данное положение подтверждается и судебной практикой и в качестве примера можно привести постановление Десятого арбитражного апелляционного суда от 27.04.2007 по делу № А41-К2- 24977/06 о признании конкурса несостоявшимся. Основанием для признания конкурса несостоявшимся послужил тот факт, что участником конкурса был консорциум, который являлся объединением юридических лиц, создаваемым на основе договора о совместной деятельности и не имеющим статуса юридического лица. В силу своего правового статуса консорциум не мог являться участником конкурса и заключать контракт по его результатам.

На практике поставки товаров для обеспечения потребностей указанных органов осуществляются их структурными подразделениями, наделенными статусом юридических лиц. Например, в соответствии с постановлением ГД РФ от 22.01.1998 №2134-11 ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[39]](#footnote-39) финансовое, материально- техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности Госдумы осуществляет Аппарат Госдумы, который имеет статус юридического лица.

2. Имеющие статус юридического лица. Данные государственные органы и органы местного самоуправления выступают в гражданском обороте не только от имени публично-правового образования, но и от своего имени. Они имеют двойную природу: с одной стороны, являясь частью государственного механизма, осуществляют функции государства в пределах своей компетенции и по ряду сделок выступают исключительно от имени публично-правового образования, а с другой стороны, являясь самостоятельными участниками гражданских правоотношений, вступают в оборот от своего имени[[40]](#footnote-40).

Вопрос от чьего имени выступают государственные органы или органы местного самоуправления, по мнению Суханова А.Е., зависит от того, в чьих интересах возникло то или иное гражданское правоотношение и в состав какого имущества включается результат товарооборота . Рассматривая федеральные органы исполнительной власти в роли заказчика, автор делает вывод, что правоотношения по поставки товаров для государственных нужд направлены «на удовлетворение тех или иных общегосударственных нужд, а неконкретных нужд названных органов власти» и поэтому стороной договора является непосредственно публично-правовое образование в целом. Казенное предприятие или государственное учреждение в роли заказчика, как отмечает Суханов А.Е., выступает в роли заказчика «как самостоятельное юридическое лицо, удовлетворяющее собственные нужды в соответствующих товарах», и на основании этого они являются самостоятельной стороной договора. И в таком случае данное юридическое лицо становится и формальной, и фактической стороной договора и субъектом ответственности за нарушение его условий.

Данная точка зрения представляется спорной, ведь квалифицирующим признаком поставки товаров в государственных или муниципальных интересах является именно обеспечение государственных или муниципальных интересов, поэтому не важно какое юридическое лицо выступает в роли заказчика. Интерес, который реализуется в процессе поставки, является в любом случае государственным или муниципальным, а не собственным данного юридического лица. Что касается состава имущества, в которое включаются поставленные товары, то для уточнения данного момента необходимо рассмотреть правовой статус государственных или муниципальных органов как юридических лиц, так как статус имущества напрямую вытекает из их правового статуса.

Документом, определяющим правовой статус того или иного государственного органа или органа местного самоуправления, является его положение, утверждаемое компетентными органами государственно управления РФ, субъектов РФ или местного самоуправления. В большинстве таких положений соответствующий государственный орган или орган местного самоуправления определяется как юридическое лицо, но при этом в положениях не указывается их организационно-правовая форма как юридического лица[[41]](#footnote-41). Авторы, рассматривающие данную проблему, считают, что государственные органы и органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, создаются в форме государственных или муниципальных учреждений[[42]](#footnote-42).

При анализе Федерального закона о размещении заказов, определяющего круг лиц, которые могут выступать в качестве заказчика, Бюджетного кодекса РФ и некоторых других федеральных законов (например, ст. 26 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), необходимо отметить, что законодатель разграничивает понятия государственного органа и государственного учреждения, упоминая их при перечислении раздельно. И на основании этого Ромашко Е.А. делает вывод, что «органы государственной власти не смешиваются с государственными (или какими-либо иными) учреждениями и ими не являются, даже если имеют статус юридического лица» . Действительно, вопрос об организационно-правовой форме государственных органов, имеющих статус юридического лица, законодательно не закреплен. Что касается органов местного самоуправления, то в соответствии с ст. 41 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЭ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»органы местного самоуправления, которые наделяются правами юридического лица, являются муниципальными казенными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Не смотря на то, что законодательно закреплена организационно-правовая форма органов местного самоуправления, на практике часто возникают спорные моменты. В качестве примера можно привести письмо Федеральной налоговой службы от 12.07.2005 № ЧД-6-09/559 «О государственной регистрации органов местного самоуправления в качестве юридических лиц», в котором неверно трактуются положения подраздела 2 раздела 1 части 1 ГК РФ. ФНС России на основе анализа данных норм выдвигает положение, что «органы местного самоуправления являются публично-правовыми образованиями». И, исходя из данного положения, делается вывод, что к органам местного самоуправления не могут быть применены, в частности, положения п. 2 ст. 48 ГК РФ, определяющие обязательственные права учредителей юридического лица. Следовательно, органы местного самоуправления не имеют собственников, которые осуществляли бы их финансирование. Это в корне неверно, ведь публично-правовым образованием являются муниципальные образования, а не органы местного самоуправления. В соответствии с ч. 2 ст. 125 ГК РФ органы местного самоуправления могут приобретать и осуществлять права и обязанности от имени муниципальных образований и, как верно заметил Суханов Е.А., «действия органов власти, совершенные в пределах их компетенции, являются действиями самих публичных образований» , но из этого не следует вывод, что органы местного самоуправления являются публично-правовыми образованиями.

Таким образом, в силу прямого указания законодательства органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, закреплены как муниципальные казенные учреждения. И, если рассматривать понятие и правовое положение учреждений, закрепленные в Гражданском кодексе РФ и соответствующих федеральных законах, можно сделать вывод, что государственные органы, как и органы местного самоуправления, являющиеся юридическими лицами, обладают признаками именно учреждения. Для более подробного освящения данного вопроса необходимо рассмотреть понятие и правовое положение государственных или муниципальных учреждений, которые в соответствии со ст. 120 ГК РФ могут быть автономными, бюджетными или казенными, заказчиком выступает соответствующее юридическое лицо, а не публично-правовое образование, так как приобретает права и обязанности, несет ответственность по контракту именно соответствующее юридическое лицо, что закреплено в гражданском законодательстве и нашло свое подтверждение в судебной практике.

# 1.4 Соотношение поставки товаров для государственных или муниципальных нужд с иными гражданско-правовыми договорами

Поставка товаров в государственных или муниципальных интересах в соответствии с п. 5 ст. 454 ГК РФ определена как вид договора купли-продажи. Это обусловлено тем, что указанное обязательство характеризуется теми же признаками, которые присущи договору купли-продажи, а именно:

1. как и договор купли-продажи является консенсуальным. Он считается заключенным с момента достижения соглашения по всем существенным условиям, а передача товара представляет собой исполнение заключенного и вступившего в силу договора со стороны исполнителя;
2. относиться к двусторонним договорам. Волеизъявление сторон является встречным и совпадающим, т.е. характеризуется взаимным удовлетворением интересов сторон и взаимной согласованностью;
3. считается возмездным, так как обязанности исполнителя по передачи товара в собственность заказчику соответствует встречная обязанность заказчика уплатить за него определенную денежную сумму.

В качестве основного системного фактора, лежащего в основе классификации договоров, традиционно рассматривают направленность обязательств на достижение определенного результата. Поэтому в Гражданском кодексе РФ выделяют как тип договорных обязательств договоры по передачи имущества в собственность. К данному типу относится и договор купли- продажи. Так как поставка товаров в государственных или муниципальных интересах определяется как вид купли-продажи, то ее можно определить как договор, направленный на возмездную передачу имущества в собственность в обмен на эквивалентно-определенное денежное предоставление.

В соответствии со ст. 454 ГК РФ к регулированию отношений по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах применяются положения Гражданского кодекса РФ, предусмотренные параграфом, посвященным общим положениям о договоре купли-продажи, если иное не предусмотрено правилами Кодекса о данном виде договора.

Таким образом, наличие общих родовых признаков позволило законодателю отнести поставку товаров в государственных или муниципальных интересах к отдельному виду договора купли-продажи. Данная позиция получила закрепление и в современной научной литературе. Ряд авторов, таких как Садиков О.Н., Суханов Е.А., Романец Ю.В., Бобкова О.В.[[43]](#footnote-43), поддерживают данную позицию и определяют обязательства по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах как вид договора купли-продажи.

Поставке товаров в государственных или муниципальных интересах присущи также и черты, характерных для договора обычной поставки:

* 1. Предметом являются вещи, определенные родовыми признаками. Некоторые авторы считают, что предметом поставки товаров могут быть и индивидуально определенные вещи[[44]](#footnote-44). Но из анализа ст. 518, 520 ГК РФ, предусматривающих права покупателя на замену товара ненадлежащего качества, восполнение недопоставки у других лиц с отнесением на поставщика расходов на их приобретение, следует, что индивидуально определенные вещи не могут быть предметом поставки, так как данная категория объектов гражданских прав в принципе не подлежит замене[[45]](#footnote-45). Недвижимость, сельскохозяйственная продукция, энергия, имущественные права предметом договора поставки не выступают, так как регулируются другими нормами права.
  2. Срок исполнения отдален от момента заключения, передача товара осуществляется в определенные сроки и периоды, то есть, характерны длящиеся отношения и исполнение договора частями.

Наличие в обязательствах по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах признаков, характерных для договора поставки, позволило законодателю распространить правила о договоре поставки на данные отношения, если они не противоречат специальным нормам о поставке товаров в государственных или муниципальных интересах (п. 2 ст. 525 ГК РФ).

На основании распространения на отношения по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах правил Гражданского кодекса РФ о договоре поставке ряд авторов сделал вывод, что поставка товаров в государственных или муниципальных интересах является разновидностью (подвидом) договора поставки[[46]](#footnote-46). Причем Брагинский М.И. и Витрянский В.В. считают, что среди существующих видов купли-продажи (розничная купля- продажа, поставка товаров, поставка товаров для государственных нужд, контрактация, энергоснабжение, продажа недвижимости и продажа предприятия) «есть своя иерархия: так, поставка товаров для государственных нужд и контрактация - подвиды поставки.. .»[[47]](#footnote-47).

При этом в определении договора поставки, установленного ст. 506 ГК РФ, в качестве квалифицирующих признаков указаны: статус поставщика (осуществление предпринимательской деятельности) и цели приобретения товара (приобретается либо для использования в предпринимательской деятельности, либо для иной деятельности, не связанной с личным, домашним, семейным использованием товара). В постановлении Пленума ВАС РФ от 22.10.1997 № 18 «О некоторых вопросах, связанных с применением положений Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре поставки» делается акцент на том, что при квалификации «правоотношения участников спора, судам необходимо исходить из признаков договора поставки, предусмотренных статьей 506 Кодекса, независимо от наименования договора, названия его сторон либо обозначения способа передачи товара в тексте документа» .

Целью же поставки в государственных или муниципальных интересах являются удовлетворение потребностей РФ и ее субъектов, муниципальных образований, обеспечение обороноспособности и безопасности страны, жизни и здоровья граждан. Помимо цели указанному договору присущи и другие квалифицирующие признаки, как например специальный субъектный состав, где в качестве заказчика выступают органы государственной власти РФ или органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, особый порядок заключения контракта посредством торгов, обеспечение государственных или муниципальных интересов за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных источников финансирования.

Абова Т.Е. и Кабалкина А.Ю. считают указанные признаки поставки товаров в государственных или муниципальных интересах «существенными особенностями, позволяющими выделить его из общей массы договоров поставки»[[48]](#footnote-48). То есть, не смотря на то, что квалифицирующие признаки у данных правоотношений различны, авторы все-таки относят поставку в государственных или муниципальных интересах к разновидности договора поставки. Но указанные авторы не учитывают, что данные особенности и особая значимость данных правоотношений для государства позволили выделить поставку товаров в государственных или муниципальных интересах в качестве самостоятельного договорного института и определить его особое положение среди других видов купли-продажи. Выделение его в качестве самостоятельного договорного института обусловлено еще тем, что для удовлетворения государственных или муниципальных интересов требуется специальный правовой механизм, который в полной мере позволил бы обеспечить указанные интересы.

Несмотря на то, что поставка товаров в государственных или муниципальных интересах и договор поставки товаров являются самостоятельными договорными институтами, отношения по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах во многом совпадают с отношениями, вытекающими из договора поставки товаров, что позволяет к ним применять правила Гражданского кодекса РФ об этом договоре. Но из этого не следует, что поставка в государственных или муниципальных интересах является подвидом поставки товаров, так как здесь «имеет место быть лишь прием законодательной техники по субсидиарному регулированию одних видов договоров некоторыми правилами, регламентирующими другие договоры»[[49]](#footnote-49) (как например, применение в соответствии с п. 2 ст. 567 ГК РФ к договору мены правил о купле-продаже, но это не означает, что договор мены является видом купли-продажи), что не может служить критерием для классификации договора купли-продажи по видам и разновидностям.

Трудности при определении положения поставки товаров в государственных или муниципальных интересах среди других видов купли- продажи вызваны, прежде всего, в нечетком определении критериев, на основании которых законодатель в Гражданском кодексе РФ выделил данные виды. По мнению Витрянского В.В. «регулируя названные договоры в качестве отдельных видов договора купли-продажи, закон мог ограничиться лишь указанием на их квалифицирующие признаки и установлением применительно к этим договорам некоторых подлежащих приоритетному применению специальных правил, учитывающих специфику регулируемых правоотношений. Какой-либо единый критерий для разграничения отдельных видов договоров купли-продажи отсутствует» . Иначе считает Клейн Н.И., по мнению которой в качестве критериев (признаков) разграничения договора купли-продажи на виды «в ГК используются либо два признака - стороны договора, цель покупки, либо несколько - стороны, цель покупки, объект покупки, т.е. вид покупаемого товара, способ исполнения договора»[[50]](#footnote-50).

При этом субсидиарное применение норм Гражданского кодекса РФ о поставке товаров и общих положений о купли-продажи при регулировании отношений по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах позволяет, по мнению Клейн Н.И., «увязать государственные контракты и договоры на поставку продукции для государственных нужд с общим регулированием купли-продажи и поставки, преодолеть различия в регулировании поставок, содержащимися в специальном законодательстве»[[51]](#footnote-51).

Таким образом, поставка товаров в государственных или муниципальных интересах является видом купли-продажи и при регулировании данного обязательства к нему могут применяться общие положения о купли-продажи. Не смотря на то, что поставка товаров в государственных или муниципальных интересах имеет признаки, характерные для поставки товаров, и на то, что законодатель закрепил возможность применения к данным отношениям правил о поставке, которые не противоречат специальным нормам о поставке товаров в государственных или муниципальных интересах, поставка товаров в государственных или муниципальных интересах и поставка товаров являются самостоятельными договорными институтами, так как имеют различные по своей природе квалифицирующие признаки.

Необходимо отметить, что в юридической литературе высказывается мнение, что контракт на поставку товаров в государственных или муниципальных интересах не следует выделять в качестве отдельного вида договора купли-продажи[[52]](#footnote-52). Связано это с тем, что государственные или муниципальные контракты заключаются не только в сфере поставки товаров в государственных или муниципальных интересах, но и при регулировании отношений по поводу обеспечения государственных или муниципальных интересов в тех или иных работах, услугах, что закреплено как в Гражданском кодексе РФ, так и в Федеральном законе о размещении заказов. Причем требования о заключении контракта указанный Федеральный закон распространяет на все отношения, связанные с поставкой товаров, выполнением работ и оказанием услуг. То есть, контракт заключается по любой модели договора в тех случаях, когда его исполнение направлено на удовлетворение государственных или муниципальных интересов, стороной выступает особый субъект - заказчик и финансирование осуществляется из соответствующих бюджетов или внебюджетных источников.

На основании существующего механизма правового регулирования отношений по поводу обеспечения государственных или муниципальных интересов в необходимых товарах, работах и услугах некоторыми авторами, как например, Елисеевым И.В., Колесником О.Н., Горбуновой Л.В., Бобковой О.В., делается вывод, что «контракт образуется путем объединения правовой формы государственного контракта (с его специфическими, установленными законом особенностями) и определенного вида гражданско- правового договора»[[53]](#footnote-53). То есть, государственный или муниципальный контракт - это универсальная правовая (договорная) форма и «как таковой является особым типом договора гражданского права, стоящим в одном ряду с предварительным и публичным договорами»[[54]](#footnote-54).

Чтобы правильно определить место контракта в системе договоров, поименованных в Гражданском кодексе РФ, а также определиться является ли он универсальной формой необходимо выделить основные принципы, применяемые законодателем при классификации договоров. Классификация договоров в Гражданском кодексе РФ является многоступенчатой и в основе ее лежит принцип направленности. В Кодексе можно четко выделяются группы договоров, направленные на передачу имущества в собственность; на передачу в пользование объектов гражданских прав; на выполнение работы или оказание услуги; на предоставление отсрочки возврата такого же количества имущества того же рода и качества или на отсрочку оплаты; на достижение цели, единой для всех участников (общецелевые договоры); на замену лица в обязательстве. Так как принцип направленности является многоуровневым системным фактором, далее деление происходит также по признаку направленности: например, в группе договоров, направленных на выполнение работы и оказание услуги, в результате конкретизации признака направленности выделяются договоры подряда, выполнения научно-исследовательских, опытно- конструкторских и технологических работ, возмездного оказания услуг, перевозки, банковского счета, хранения, оказания юридических услуг (поручения, комиссии, агентирования), доверительного управления имуществом.

Далее договоры классифицируются по более специальным основаниям: например, договор подряда, в рамках которого выделяются бытовой подряд, строительный подряд, подряд на выполнение проектных и изыскательских работ, подрядные работы для государственных нужд. Каждому из них посвящен отдельный параграф главы о подряде.

Системная классификация договоров в Гражданском кодексе РФ основывается также и на дифференциации и унификации правовых норм. Дифференциация - это распределение гражданско-правовых институтов по связанным между собой структурным подразделениям, отражающим особенности отдельных разновидностей имущественных отношений[[55]](#footnote-55). Под унификацией понимают процесс выработки единых (унифицированных) правовых норм для сходных отношений[[56]](#footnote-56).

Романец Ю.В. отмечает, что вопросы унификации проработаны законодателем не в полной мере, ведь унификация не имеет первостепенного значения, потому что правовое регулирование в большинстве случаев зависит от направленности обязательства. В связи со сказанным необходимо отметить, что в Гражданском кодексе РФ законодатель, применяя институт государственного или муниципального контракта для регулирования договоров подряда и поставки товаров в государственных или муниципальных интересах, не определил отличительные черты и особенности самого контракта как универсальной договорной формы.

Выработка единых черт и закономерностей, проявляющихся в государственных или муниципальных контрактах, необходима для более четкого регулирования правоотношений, возникающих на основании данных контрактов, ведь помимо предусмотренных Гражданским кодексом РФ государственных или муниципальных контрактов на поставку товаров или на выполнение подрядных работ в государственных или муниципальных интересах, Федеральный закон о размещении заказов предусматривает заключение контрактов при размещении государственного или муниципального заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг, при этом разновидности договоров, на которые распространяются данные правовые нормы, не конкретизируются.

Таким образом, наличие родовых признаков позволяет отнести поставку товаров в государственных или муниципальных интересах к отдельному виду договора купли-продажи. Поставку товаров в государственных или муниципальных интересах нельзя относить к разновидности договора поставки, так как критерием для разграничения отдельных видов договора купли- продажи является цель и стороны договора, а данные виды договоров различаются целевым назначением и специальным субъектным составом.

# 2. Основные стадии договорных отношений по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд.

# 2.1 Порядок заключения государственного или муниципального контракта и заключаемого в соответствии с ним договора поставки товаров для государственных или муниципальных нужд

В соответствии со ст. 527 ГК РФ в основе государственного или муниципального контракта лежит заказ на поставку товаров в государственных или муниципальных интересах. Отношения, связанные с размещением заказов, регулируются Федеральным законом о размещении заказов, в соответствии со ст. 5 которого под размещением заказов понимаются осуществляемые в предусмотренном порядке действия заказчиков, уполномоченных органов по определению поставщиков в целях заключения с ними контрактов, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений на поставку товаров для нужд соответствующих заказчиков, а в случае, предусмотренном п. 14 ч. 2 ст. 55 Федерального закона о размещении заказов, в целях заключения с ними также иных гражданско-правовых договоров.

Необходимо отметить, что в соответствии с пояснительной запиской к проекту Федерального закона о размещении заказов одной из основных задач Федерального закона является приведение законодательства РФ о государственных и муниципальных нуждах в соответствие с международным законодательством, учет положительных примеров правового регулирования государственных и муниципальных закупок в законодательстве иностранных государств и нормативных правовых актах международных организаций. Например, при анализе типового закона ЮНСИТРАЛ от 15 июня 1994 г. «О закупках товаров (работ) и услуг»,[[57]](#footnote-57) имеющий рекомендательный характер, можно сделать вывод о том, что Федеральный закон о размещении заказов отразил основные идеи и подходы типового закона ЮНСИТРАЛ.

Таким образом, при создании Федерального закона о размещении заказов был учтен накопленный международный опыт в области государственных или муниципальных закупок.

При анализе Федерального закона о размещении заказов можно сделать вывод о том, что размещение заказов осуществляется путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме, и без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика). Понятие, условия и порядок осуществления каждого из способов размещения заказов подробно закреплены в указанном Федеральном законе.

Необходимо отметить, что не все способы размещения заказов получили должное правовое регулирование. Так, в ст. 56 Федерального закона о размещении заказов был установлен один из способов размещения заказов - на товарных биржах. Порядок размещения заказов на поставки биржевых товаров в государственных или муниципальных интересах на товарных биржах должен был устанавливаться Правительством РФ. Постановление Правительства РФ от 05.06.2007 № 350 «Об организации мероприятий по закупке и поставке нефти и нефтепродуктов через товарные биржи» регулировало порядок размещения на на товарной бирже заказов на поставку нефти и нефтепродуктов, то есть только поставка указанных товаров осуществлялась путем размещения заказов на товарной бирже.

В связи с тем, что порядок размещения заказов на торговых биржах должным образом не был урегулирован Правительством РФ, и на практике такой способ размещения заказов почти не применялся, носил декларативный характер, с 1 июля 2009 г. Федеральным законом от 08.05.2009 № 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[[58]](#footnote-58) глава 7 Федерального закона о размещении заказов, регулирующая вопросы размещения заказов на поставки биржевых товаров в государственных или муниципальных интересах на товарных биржах, признана утратившей силу.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона о размещении заказов решение о способе размещения заказа принимается заказчиком или уполномоченным органом, но с учетом положений указанного Федерального закона. И нередки случаи в судебной практике, когда контрагенты обращались с иском в арбитражные суды об оспаривании способа размещения заказа, выбранного заказчиком. В качестве примера можно привести постановления ФАС Северо-Западного округа от 15.05.2008 № Ф04-3078/2008 (5211-А67-32) и ФАС Центрального округа от 01.08.2008 № А48-3976/07-7, в которых суды подтвердили законность использования ответчиками выбранного способа размещения заказа. Обоснованы были выводы положениями ст. 10 Федерального закона о размещении заказов, а так же тем, что ответчиками были соблюдены условия, предусмотренные указанным Федеральным законом для выбранного ими способа размещения заказов.

Таким образом, анализ судебной и правоприменительной практики показал, что возникновение основных вопросов, касающихся выбора способа размещения заказа, связано со сложностью и неоднозначностью трактовок положений законодательства, регулирующего порядок размещения заказов. Выбор способа размещения заказа заказчиком или уполномоченным органом должен осуществляться с учетом всех требований, установленных в Федеральном законе о размещении заказов к тому или иному способу размещения заказа, в целях предотвращения оспаривания данного выбора в суде, возможным результатом которого может быть признание размещения заказа недействительным.

В соответствии с п. 1 ст. 527 ГК РФ для заказчика, разместившего заказ, заключение контракта является обязательным, если иное не установлено законом. Это положение неоднократно использовалось поставщиками для понуждения заказчика к заключению контракта в случае победы на конкурсе, о чем свидетельствует судебная практика. В качестве примера можно привести постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 16.11.2009 № А77- 181/2009[[59]](#footnote-59), в котором суд обязал ответчика, войсковую часть № 6790 МВД России, заключить контракт с истцом, ООО «Предприятие «Жилкомсервис», на условиях, указанных в конкурсной документации. Судебный акт мотивирован тем, что п. 3 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов не предусматривает права заказчика отказаться от заключения государственного контракта с победителем конкурса по такому основанию как отсутствие бюджетного финансирования.

В п. 3 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов предусмотрены изъятия из общего правила об обязательности заключения контракта для заказчика. В указанной статье перечисленный случаи, при которых заказчик обязан отказаться от заключения контракта с победителем торгов или победителем в проведении запроса котировок. При этом до внесения изменений в указанную норму Федеральным законом от 20.04.2007 № 53-Ф3 «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[[60]](#footnote-60) для заказчика было предусмотрено право отказаться от заключения контракта в выше перечисленных случаях. Соответственно, с 1 января 2008 г., то есть с момента вступления в законную силу Федерального закона от 20.04.2007 № 53- ФЗ, данная норма стала императивной.

Введение императивной нормы, предусматривающей обязанность заказчика не заключать контракт в перечисленных в Федеральном законе о размещении заказов случаях, является необходимым и обоснованным. В случае ликвидации, банкротства, приостановлении деятельности поставщиков, объявленных победителями конкурса, и в других, предусмотренных указанным Федеральным законом, случаях зачастую создается ситуация, когда не возможен возврат бюджетных средств, направленных на оплату товаров, поставляемых на основании контракта, а поставка не может быть осуществлена в силу указанных причин. Данная норма призвана способствовать сохранности бюджетных средств и их рациональному использованию.

Необходимо отметить, что Заботина H.H. предлагает дополнить ст. 527 ГК РФ пунктом следующего содержания: «заключение контракта с поставщиком (исполнителем), объявленным победителем конкурса, аукциона или победителем в проведении запроса котировок, является для государственного заказчика обязательным, если иное не предусмотрено законом»,[[61]](#footnote-61) аргументируя тем, что «создается неопределенность в понимании вопроса об обязанности государственного заказчика заключить государственный контракт с победителем конкурса (аукциона, запроса котировок), если иное не установлено законом...» . Но в п. 1 ст. 527 ГК РФ уже есть норма, устанавливающая: «для государственного или муниципального заказчика, разместившего заказ, заключение государственного или муниципального контракта является обязательным, если иное не установлено законом». Нет необходимости перегружать указанную норму излишними дополнениями, если уже закреплена обязанность заказчика заключить в данном случае контракт, и указание Заботиной H.H. на присутствие в данной нормы правовой неопределенности или неясности является спорным.

Таким образом, заключение контракта является обязательным для заказчика, разместившего заказ, за исключением строго оговоренных Федеральным законом о размещении заказов случаях. Данный перечень является исчерпывающим, и при установлении оговоренных в нем фактов заказчику вменяется обязанность не заключать контракт.

# 2.2 Исполнение договорных обязательств по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд и ответственность при их нарушении.

Права и обязанности субъектов контракта и заключаемого на его основании договора поставки товаров в государственных или муниципальных интересах определяются субъектами данных правоотношений свободно и по собственному усмотрению, так как указанные правоотношения являются гражданско-правовыми по своей природе. При этом существует точка зрения о необходимости того, чтобы «законодательство содержало императивные нормы, регулирующие условия таких договоров (цена, порядок оплаты, сроки выполнения обязательств, имущественная ответственность, условия и порядок прекращения договора и т.д.)», что связано с особым контролем за соблюдением публичных интересов и «предотвращению злоупотреблений со стороны недобросовестных государственных чиновников при заключении и исполнении обязательств».

Подробное и четкое законодательное регулирование отношений по поставки товаров в государственных или муниципальных интересах с учетом их особой значимости для государства и общества необходимо и обосновано, но при этом следует учитывать то, что гражданско-правовое регулирование предполагает равноправие сторон, обладающих свободой выбора и самостоятельно регулирующих отношения между собой. Поэтому права и обязанности субъектов данных правоотношений необходимо устанавливать посредством диспозитивных норм.

Статья 525 ГК РФ предусматривает при регулировании отношений по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах субсидиарное применение норм Гражданского кодекса РФ о поставке товаров и общих положений о купли-продажи. Помимо этого отношения сторон по исполнению контракта при поставке товаров непосредственно заказчику или по его указанию (отгрузочной разнарядке) другому лицу (получателю) регулируются статьями 506 - 522 ГК РФ, посвященными договору поставки (ст. 531 ГК РФ). Если иной порядок расчетов в контракте не предусмотрен, оплата переданных получателям товаров осуществляется непосредственно заказчиком, что является особенностью исполнения такого контракта.

Основной обязанностью поставщика по государственному или муниципальному контракту, как и по договору поставки, является обязанность передать товары покупателю в обусловленный срок или сроки, поэтому так важен порядок исполнения поставщиком своих обязанностей.

Поставка товаров должна осуществляться поставщиком путем отгрузки (передачи) товаров покупателю, являющемуся стороной договора поставки, или лицу, указанному в договоре в качестве получателя. Отгрузка (передача) товаров осуществляется поставщиком получателям, указанным в отгрузочной предусмотрено право покупателя давать поставщику указания об отгрузке (передаче) товаров получателям (отгрузочные разнарядки). Как выполняемые в порядке встречного исполнения следует рассматривать обязанности поставщика при наличии в договоре указанных условий (ст. 328 ГК РФ). То есть у поставщика возникает право отказаться от исполнения договора либо потребовать от покупателя оплаты товаров при непредставлении покупателем отгрузочной разнарядки в установленный срок. Данные положения учитываются в судебной практике при определении вины поставщика в случае просрочки поставки, и в качестве примера можно привести постановление ФАС Московского округа по делу № КГ-А40/11978-06 от 09.01.2007.

При рассмотрении вопроса о взыскании неустойки за недопоставку продукции судом было принято во внимание то, что Росрезерв должен был передать отгрузочные разнарядки в течение 15 дней после подписания договора. И, так как эти обязательства Росрезерв не исполнил, то при отсутствии названных разнарядок ответственность за недопоставку продукции, предусмотренную договором и п. 2 ст. 16 Федерального закона о государственном резерве, ответчик нести не может. Оценив данные обстоятельства, суд пришел к заключению о неисполнении покупателем своего обязательства по представлению отгрузочных разнарядок и, следовательно, отсутствию вины поставщика в просрочке поставки.

Таким образом, условие договора о предоставлении отгрузочных разнарядок влечет за собой обязанность покупателя предоставить ее и корреспондирующее ему право поставщика требовать направления указанной разнарядки. И данное условие договора имеет существенное влияние при определении лиц, ответственных за просрочку поставки товаров.

Одной из основных обязанностей покупателя (получателя) является его обязанность принять поставленные товары, то есть совершить все необходимые действия, обеспечивающие принятие товаров (ст. 513 ГК РФ). В случае, если поставка осуществляется на основании контракта, данная обязанность возлагается на заказчика соответственно.

Если контрактом предусмотрено заключение договора поставки товаров в государственных или муниципальных интересах, то в соответствии со ст. 529 ГК РФ заказчик обязан направить поставщику и покупателю извещение о прикреплении покупателя к поставщику. Елисеев И.В. высказывает мнение о том, что «эта обязанность государственного заказчика...» (обязанность принять товары) «...предполагает и обязанность прикрепления к поставщику покупателя»[[62]](#footnote-62), то есть путем выдачи извещения о прикреплении реализовывается обязанность заказчика принять исполнение.

Таким образом, обязанность заказчика обеспечить принятие поставленного товара может исполняться одним из следующих способов:

1. принять поставленный товар (в случае, если поставка осуществляется по контракту непосредственно заказчику);
2. выдать поставщику отгрузочную разнарядку с указанием получателя поставляемых товаров (в случае, если поставка товаров осуществляется получателю, указанному заказчиком в разнарядке);
3. направить поставщику и исполнителю извещение о прикреплении (в случае, если контрактом предусмотрено заключение договора поставки товаров в государственных или муниципальных интересах).

Следует обратить внимание на то, что выдача отгрузочной разнарядки не обозначает перехода обязанностей по исполнению договора третьему лицу. Как правильно отмечает ряд авторов, «договор поставки товаров не покупателю, а иному лицу, в частности получателю по отгрузочным разнарядкам (ст. 509 ГК), не может считаться договором в пользу третьего лица»[[63]](#footnote-63). Действительно, из анализа ст. 430 ГК РФ следует, что при заключении договора в пользу третьего лица указанное лицо, в пользу которого производится исполнение договора, имеет право требовать от должника исполнение обязательств в свою пользу.

При поставке товаров по отгрузочным разнарядкам получатель таким правом не наделяется, и, следовательно, данные правоотношения следует рассматривать как исполнение договора третьим лицом (ст. 313 ГК РФ). При таких правоотношениях «права и обязанности, порожденные действиями такого третьего лица, возникают у контрагентов по отношению друг к другу»[[64]](#footnote-64).

Необходимо отметить, что поставщик обязан принять от получателя как исполнение обязанности по приемке товаров, а в случае, если это предусмотрено контрактом, и оплату товаров (ст. 531 ГК РФ). Но, как отмечает Садиков О.Н., «в соответствии со ст. 403 ГК РФ ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение получателем обязательств по принятию и приемке товаров, извещению поставщика о ненадлежащем исполнении договора, оплате товаров и др. несет покупатель»[[65]](#footnote-65). Данную позицию поддерживает Олейник О.М., указывая на то, что «при этом ответственность на получателя не переходит, а согласно ст. 403 ГК остается за покупателем, кроме тех случаев, когда специальным законом предусмотрено иное» . Данное положение подтверждается судебной практикой, и в качестве примера можно привести постановление Президиума ВАС РФ от 06.03.2001 № 8853/99[[66]](#footnote-66) по вопросу взыскания задолженности за отгруженную продукцию.

Данная продукция была отгружена получателю в соответствии с гарантийным письмом ответчика, но оплату за эту продукцию истец не получил. Судом был сделан вывод о том, что фактически между истцом и ответчиком был заключен договор купли-продажи, в котором последняя является покупателем, а в соответствии со ст. 486 ГК РФ обязанность по оплате товаров возложена на покупателя. Неверным являлся довод суда кассационной инстанции о том, что истец должен был обратиться с иском непосредственно к получателю, поскольку обязательственных отношений между истцом и получателем не имеется.

Спорной является точка зрения, высказанная Головановым Н.М., о том, что при передаче товаров по контракту поставщиком по указанию заказчика иному лицу (покупателем) по отгрузочной разнарядке «между поставщиком и покупателем, определенным отгрузочной разнарядкой, заключается договор»[[67]](#footnote-67). Автор, при выявлении субъектов отношений, возникающих на основании контракта, определяет получателя товаров, обозначенного в отгрузочной разнарядке, как покупателя, но в соответствии со ст. 509 ГК РФ передача товаров по отгрузочным разнарядкам осуществляется получателю, который не является стороной договора поставки и, как ранее было отмечено, между ним и поставщиком не имеется обязательственных отношений.

Не порождает обязанностей принять и оплатить товар у покупателя выдача заказчиком извещения о прикреплении. В соответствии со ст. 530 ГК РФ покупатель наделяется правом полностью или частично отказаться от товаров, указанных в извещении о прикреплении, и от заключения договора на их поставку, то есть, можно сделать вывод, что покупатель обладает правом «требовать заключение договора поставки для государственных нужд»[[68]](#footnote-68).

Необходимо добавить, что в случае отказа покупателя от товаров у заказчика, поставщика и покупателя возникает ряд прав и обязанностей, установленных ст. 530 ГК РФ для урегулирования отношений, возникающих у субъектов поставки товаров в государственных или муниципальных интересах в указанной ситуации. Обязанностью поставщика в указанной ситуации является незамедлительное уведомление заказчика об отказе покупателя от товаров, а правом - требование от заказчика извещения о прикреплении к другому покупателю. Помимо этого поставщик наделяется правом требовать от заказчика принять и оплатить товар, или реализовать товары с отнесением расходов, связанных с их реализацией, на заказчика в случае, если заказчик не выдал извещения или не направил поставщику отгрузочную разнарядку, или не принял товары и не оплатил их. То есть, алгоритм действий субъектов поставки товаров в государственных или муниципальных интересах в случае отказа покупателя от товаров четко обозначен в Гражданском кодексе РФ.

В соответствии со ст. 529 ГК РФ установлена обязанность заказчика в случае, если контрактом предусмотрено, что поставка осуществляется поставщиком определяемому заказчиком покупателю по договорам поставки товаров в государственных или муниципальных интересах, направить поставщику и покупателю извещение о прикреплении покупателя к поставщику. То есть, поставщик и покупатель должны наделяться корреспондирующим данной обязанности правом требовать направления извещения о прикреплении. Также должны регулироваться отношения при поставке товаров по отгрузочным разнарядкам: обязанности покупателя направить отгрузочную разнарядку поставщик соответственно должен наделяться корреспондирующим правом требовать направления данной разнарядки.

Судебная практика также подтверждает, что субъекты правоотношений, возникающих на основании контракта и договора поставки, заключаемого на его основании, являются самостоятельными субъектами. В качестве примера можно привести постановление ФАС Московского округа от 22.05.2007 № КГ- А40/4106-07, в котором отмечается: «...несмотря на заключение договора для исполнения государственного контракта, его сторонами являются два самостоятельных субъекта хозяйственной деятельности, согласно пункту 1 статьи 532 Гражданского кодекса Российской Федерации оплата товара, поставленных для государственных нужд, производится покупателем». То есть, контракт и договор поставки порождают самостоятельные договорные отношения, несмотря на то, что между ними существует непосредственная связь.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что обязанность заключить договор поставки является средством исполнения обязанности передать товар покупателю, установленной государственным или муниципальным контрактом.

Следует подробнее рассмотреть точку зрения Горбуновой Л.В. о том, что правом требовать от поставщика осуществить поставку товаров покупателю, указанному в извещении о прикреплении, обладает заказчик[[69]](#footnote-69), объясняя этот факт тем, что обязанность поставщика передать товары покупателю вытекает непосредственно из контракта. Данные выводы были сделаны Горбуновой Л.В. при применении конструкции договора в пользу третьего лица для анализа сложной договорной формы с участием покупателя. Так как у покупателя не возникает никаких прав из контракта, автор делает вывод, что у покупателя возникает «не самостоятельное субъективное право, а только потенциальную правовую возможность требовать от поставщика исполнение в свою пользу», то, что Агарков М.М. определил как «возможность создать, изменить или прекратить юридическое отношение посредством одностороннего волеизъявления». И на основании данных заключений делается вывод, что для покупателя контракт (до момента заключения договора поставки) представляет собой договор в пользу третьего лица.

Если рассматривать отношения, возникающие между поставщиком, покупателем и заказчиком, порождаемые контрактом именно до заключения договора поставки, как договор в пользу третьего лица, то трудно согласиться с выводами, сделанными Горбуновой Л.В. Кредитор лишен права требования по договору в свою пользу до момента отказа третьего лица от своего права требования. Данная позиция была уточнена в постановлении ВАС РФ от 30.06.1998 по делу №2620/98: «...право требовать от должника исполнения обязательств в свою пользу принадлежит третьему лицу». Помимо этого кредитор не может требовать исполнения по договору в пользу третьего лица, если специально не уполномочен на это последним.

Таким образом, что заказчик не может требовать от поставщика осуществления поставки товаров покупателю, что противоречит правовой природе контракта, который является договором на передачу имущества. Обязанностью поставщика, вытекающей из данного договора, является поставка товаров, и ей соответствует право заказчика требовать исполнения поставщиком своих обязательств. Соответственно нельзя рассматривать контракт как договор в пользу третьего лица.

Основной обязанностью заказчика по контракту является обязанность обеспечить оплату поставленных товаров. В случае, если поставка товаров осуществляется на основании контракта, то, как общее правило, в соответствии со ст. 531 ГК РФ товары оплачиваются заказчиком. Аналогично осуществляется оплата и при поставке товаров по отгрузочным разнарядкам получателям, если иное не предусмотрено в контракте. При поставке товаров покупателю на основании договора поставки товаров в государственных или муниципальных интересах оплата производится покупателем по ценам, определяемым в соответствии с контрактом, если в нем не предусмотрен иной порядок определения цен и расчетов (ст. 532 ГК РФ). При этом ч. 2 ст. 532 ГК РФ устанавливается, что заказчик признается поручителем по этому обязательству покупателя. И именно это положение законодательства вызывает наибольший интерес в научных трудах, посвященных институту поставки товаров в государственных или муниципальных интересах.

Необходимость закрепления данного положения в законодательстве продиктована таким негативным последствием поставки товаров в государственных или муниципальных интересах как проблематичность оплаты поставляемой продукции. Поставщик имеет право на оплату поставленной продукции, а покупатель на момент поставки может не обладать необходимыми финансовыми средствами для ее оплаты. Поэтому в качестве способа обеспечения исполнения обязательств законодательно было закреплено поручительство. Заказчик должен оплатить поставленный товар при условии, если покупатель не совершил платеж надлежащим образом. В силу того, что законодательством, регулирующим поставку товаров в государственных или муниципальных интересах, не предусмотрена субсидиарная ответственность, заказчик и покупатель в соответствии со ст. 363 ГК РФ несут солидарную ответственность, если иное не установлено контрактом.

В судебной практике споры о распределении ответственности между заказчиком и покупателем не являются редкими. В качестве примера можно привести постановления ФАС Северо-западного округа от 16.12.2004 по делу № А66-2451-04 и ФАС Дальневосточного округа от 15.04.2003 по делу № Ф03- А16/03-1/664, в которых было определено, что обязательства покупателя и заказчика по оплате товара, поставленного по договора поставки, заключенного на основании контракта, в силу ст. 532 ГК РФ являются солидарными. Довод о том, что между поставщиком и заказчиком не возникло обязательственных отношений из-за незаключения между ними договора на поставку товаров,

судами был признан неправомерным. При этом ФАС Дальневосточного округа добавляет, что в соответствии со ст. 323 ГК РФ кредитору предоставлено право требовать исполнения от любого из солидарных должников.

Таким образом, арбитражные суды однозначно определяют ответственность заказчика как солидарную. Что касается положений ст. 323 ГК РФ о том, что кредитору предоставлено право требовать исполнения от любого из солидарных должников, то в данном вопросе высказывается и другая- позиция. Ряд авторов считают, что это не обозначает что «поставщик может сразу же обращаться с требованием платежа к государственному заказчику. Вначале должен быть установлена невозможность исполнения обязанности самим покупателем, а только затем наступает солидарная ответственность государственного заказчика и покупателя продукции». То есть судом не было учтено положение п. 1 ст. 363 ГК РФ, которое хоть и устанавливает солидарную ответственность поручителя и должника, но при условии наступления факта неисполнения основного обязательства должником. И, как верно отмечает Ем B.C., «установленные законом правила о солидарных обязательствах (ст. 322-325 ГК РФ) могут применяться к отношениям по поручительству только после наступления данного факта в объеме, не противоречащем существу обязательства поручительства и предписаниям специальных норм о поручительстве»[[70]](#footnote-70).

# 2.3 Порядок изменения государственного или муниципального контракта и заключаемого в соответствии с ним договора поставки товаров для государственных или муниципальных нужд.

Контракт заключается на основе заказа на поставку товаров в государственных или муниципальных интересах (ст. 527 ГК РФ), на тех условиях, которые сформулированы в конкурсной документации, документации об аукционе, в запросе котировок и предложены лицом, признанным победителем торгов или запроса котировок. В соответствии с п. 5 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов при заключении и исполнении контракта изменение условий контракта, предусмотренных в указанной норме, по соглашению сторон или в одностороннем порядке не допускается. В частях 6-6.7 и 8.1 указанной статьи закреплены случаи, являющие исключением из данного правила.

В соответствии с п. 10, 12 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов в контракт включаются обязательные условия о порядке осуществления заказчиком приемки поставляемых товаров на соответствие их количества, комплектности, объема и качества требованиям, установленным в таком контракте, об ответственности поставщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом. В п. 11 ст. 9 указанного Федерального закона определен порядок взыскания с поставщика неустойки за просрочку исполнения обязательства и установлен ее минимальный размер. Так как, данные условия подлежат обязательному включению в контракт, законодатель установил, что изменение этих условий по соглашению сторон или в одностороннем порядке не допускается.

При анализе случаев, перечисленных в п. 5 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов, можно сделать вывод, что по соглашению сторон или в одностороннем порядке также не допускается изменение условий, включенных в контракт на основании конкурсной документации, документацией об аукционе, извещении о проведении запроса котировок, и на основании условий, предложенных участником размещения заказа, признанным победителем торгов, запроса котировок.

Таким образом, в п. 5 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов закреплены обязательные для сторон правила, что соответствует положениям п. 1 ст. 422 ГК РФ, предусматривающим, что договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения. Условия контракта, содержания которых не предписаны законом или иным нормативным правовым актов, определяются по усмотрению сторон (п. 4 ст. 421 ГКРФ).

В п. 6.1 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов закреплен запрет перемены поставщика, за исключением случаев, если правопреемственности нового поставщика вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения поставщика по такому контракту. Как отмечают Борисов А.Н. и Краев H.A., при применении указанной нормы необходимо обратить внимание на то, что при реорганизации юридического лица - поставщика в форме разделения или выделения вновь возникшие юридические лица быть новым по контракту не могут.[[71]](#footnote-71)

В п. 6.6 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов установлено, что пи перемене заказчика по контракту права и обязанности заказчика по такому контракту переходят к новому заказчику в том же объеме и на тех же условиях. Как отмечает Сокол П.В., «по своей сути перемена заказчика представляет собой специальный случай замены кредитора в обязательстве (ст. 3 82 ГК РФ) с одновременной заменой дополнительного должника (ст. 391 ГК РФ)».[[72]](#footnote-72)

Не смотря на то, что вопрос о перемене заказчика в процессе исполнения контракта урегулирован соответствующим законодательством, у контрагентов возникают споры, касающиеся применения указанных норм. В качестве примера можно привести постановление ФАС Уральского округа от 18.11.2008 № Ф09-8411/08-С5 по жалобе ООО «Промцентр», являвшегося поставщиком по государственному контракту, заключенному с Управлением здравоохранения администрации г. Уфа. Управления здравоохранения администрации г. Уфа было ликвидировано и, обосновывая кассационную жалобу, заявитель указывал на отсутствие документов, свидетельствующих о правопреемстве, полагая, что Управления здравоохранения администрации городского округа г. Уфа надлежащим истцом по делу не является. Суд жалобу оставил без удовлетворения, указав, что в силу п. 6.6 ст. 9 Федерального закона

1. размещении заказов и Положения об Управлении права и обязанности заказчика перешли к новому заказчику - Управлению здравоохранения администрации городского округа г. Уфа, в том же объеме и на тех же условиях.

Таким образом, перемена поставщика в соответствии с Федеральным законом о размещении заказов возможно только в случаях, правопреемственности нового поставщика ' вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения поставщика по такому контракту. При перемене заказчика таких требований указанный Федеральный закон не выдвигает, и на основании этого, вопрос о наличии документов, подтверждающих правопреемство заказчика, поставленный в кассационной жалобе истцом, не являлся решающим моментом при вынесении арбитражным судом соответствующего решения.

Исключением из положений п. 5 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов, предусматривающего случаи запрета на изменение условий контракта по соглашению сторон или в одностороннем порядке, является закрепленное в п. 6 указанной статьи право заказчика по согласованию с поставщиком изменить не более чем на 10% количество всех товаров, предусмотренных контрактом, при изменении потребности в данных товарах. В соответствии с изменениями, внесенными Федеральный закон от 24.07.2007 № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»,1 с 1 января 2009 г. данное право реализуется при условии, если это предусмотрено документацией об аукционе, конкурсной документацией. Также заказчику предоставляется право изменить условия контракта в случае, если у единственного поставщика размещается заказ на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, у поставщика таких вооружения и военной техники, включенного в реестр единственных поставщиков таких вооружения и военной техники. Заказчику дано право по согласованию с поставщиком изменить первоначальную цену контракта при поставке дополнительного количества указанного товара.

Изменение цены производится пропорционально количеству таких товаров, но не более чем на 10% такой цены контракта. К тому же, при внесении соответствующих изменений в контракт в связи с сокращением потребности в поставке таких товаров заказчик обязан изменить цену контракта указанным образом.

При анализе данной нормы возникает закономерный вопрос: возможно ли изменение условий контракта в соответствии с п. 6 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов, заключенного на основании заказа, размещенного путем запроса котировок, у единственного поставщика? Так как в данной норме четко ограничен круг случаев, при которых возможно изменение количества поставляемых товаров, то можно сделать вывод, что законодатель не предполагал иных случаев изменения данных условий контракта, чем те, что указаны в данной норме. На практике же часто возникает потребность в увеличении поставляемых товаров и препятствием для изменения условий контракта является только способ размещения заказа. В целях оптимизации и более четкого регулирования предлагается внести изменения в п. 6 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов, изложив второе предложение в следующей редакции:

«В случае, если это предусмотрено документацией об аукционе, конкурсной документацией, извещением о проведении запроса котировок, а также в случае, если заказ размещается у единственного поставщика за исключением случаев, предусмотренных пунктом 14 части 2 статьи 55 настоящего Федерального закона, заказчик по согласованию с поставщиком в ходе исполнения контракта вправе изменить не более чем на десять процентов количество всех предусмотренных контрактом товаров при изменении потребности в товарах, на поставку которых заключен контракт».

Существенным условием, дающим право на изменения количества товаров, предусмотренных контрактом, заключенным на основании заказа, размещенного путем проведения торгов, является то, что данное право предусмотрено в конкурсной, аукционной документации. Указанное условие имеет важное значение в правоприменительной практике и в качестве примера можно привести письмо Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга от 16.11.2007 № 07/14685 «О некоторых вопросах, возникающих при закупке пищевых продуктов и работ по организации питания».

В данным письме орган исполнительной власти субъекта РФ разъясняет, что ст. 2 Федерального закона о размещении заказов основывается на положениях Гражданского кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ, а в соответствии со ст. 451 ГК РФ существенное изменение обстоятельств, из которых стороны исходили при заключении договора, является основанием для его изменения и расторжения, если иное не предусмотрено договором или не вытекает из его существа. В ст. 34 БК РФ закреплено, что одним из принципов бюджетной системы РФ является принцип эффективности и экономности использования бюджетных средств.

На основании указанных норм Гражданского кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ в данных разъяснениях устанавливается, что ситуацию, возникшую в связи с экстренным закрытием дошкольных учреждений, невыполнение плана по контингенту образовательных учреждений, незапланированным простоем в работе образовательных учреждений, можно квалифицировать как существенное изменение обстоятельств, поскольку, если бы стороны государственного контракта Санкт-Петербурга на поставку пищевых продуктов могли бы такую ситуацию предвидеть, государственный контракт был бы заключен на значительно отличающихся условиях. При этом добавляется, что исполнение контракта без изменений условий приведет к неэффективному и неэкономному расходованию средств бюджета Санкт-Петербурга и делается вывод о правомерности заключения дополнительного соглашения на уменьшении цены государственного контракта не смотря на то, что конкурсная документация, на основании который был заключен данный контракт, не содержала норм о порядке изменения условий государственного контракта.

В соответствии с п. 2 ст. 525 ГК РФ к отношениям по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах, не урегулированным § 4 главы 30 ГК РФ, применяются иные законы, причем в соответствии с п. 2 ст. 3 ГК РФ нормы гражданского права, содержащиеся в других законах должны соответствовать Гражданскому кодексу РФ. Таким образом, законодатель закрепил приоритет норм Гражданского кодекса РФ по отношению к нормам иных законов, но при отсутствии правового регулирования тех или иных гражданско-правовых отношений нормами указанного кодекса применяются нормы иных законов. Кроме того, Комитет экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга не учел положений ст. 527 ГК РФ, устанавливающей, что контракт заключается на основе заказа на поставку товаров в государственных или муниципальных интересах, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Необходимо учитывать, что в соответствии с п. 4.1 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов цена контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения, за исключением случаев заключения контракта на основании п. 2.1 ч. 2 ст. 55 указанного Федерального закона (в случае, если заключается договор энергоснабжения или купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии), а также случаев, установленных частями 4.2, 6, 6.2 - 6.4 настоящей статьи.

Федеральным законом от 30.12.2008 № 308-ФЭ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»1 п. 4.1 ст. 9 указанного Федерального закона был дополнен предложением следующего содержания:

«Цена контракта может быть снижена по соглашению сторон без изменения предусмотренных контрактом количества товаров, объема работ, услуг и иных условий исполнения контракта».

Таким образом, разъяснения Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли Правительства Санкт-Петербурга не соответствуют действовавшему на тот момент законодательству о размещении заказов, а нормы Федерального закона о размещении заказов, закрепляющие право снизить цену контракта без изменения предусмотренного контрактом количества товаров, вступили в действие только с 31.12.2008, то есть со дня официального опубликования Федерального закона от 30.12.2008 № 308-Ф3.

При анализе правоприменительной практики законодательства, регулирующего вопросы изменения цены контракта, можно сделать вывод об актуальности данного вопроса. Большое количество разъяснений, данных органами исполнительной власти различных уровней, свидетельствует о неоднозначности норм законодательства, регулирующего указанный вопрос.[[73]](#footnote-73)

Вопрос об изменении цены контракта является наиболее острым и в судебной практике. В качестве примера можно привести определение ВАС РФ от 11.11.2008 № 14279/08, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 10.09.2007 № 09АП-11435/2007-ГК. Указанным арбитражным апелляционным судом было принято решение об отказе в удовлетворении иска об изменение цены государственного контракта, так как увеличение цены контракта в ходе его исполнения не соответствует требованиям п. 5 ст. 9 указанного Федерального закона.

# 2.4 Порядок расторжения государственного или муниципального контракта и заключаемого в соответствии с ним договора поставки товаров для государственных или муниципальных нужд.

Вопрос о расторжении государственного или муниципального контракта вызывает немало споров как в научных кругах, так в правоприменительной практике. Данный вопрос регулируется п. 8 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов, согласно которому расторжение контракта допускается по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. С указанной нормой непосредственно связаны ст. 533 и 534 ГК РФ, предполагающие возможность отказа от исполнения контракта, как поставщиком, так и заказчиком при соблюдении условий, установленных в данных статьях.

При анализе ст. 533 и 534 ГК РФ и судебной практики некоторые авторы выдвигают точку зрения о возможности одностороннего отказа. Например, Кадыров Ф.Н. аргументирует свою позицию следующим образом: в соответствии со ст. 450 ГК РФ предусмотрены в качестве оснований для расторжения договора, разновидностью которых является контракт, соглашение сторон, требование одной из сторон, рассматриваемое в судебном порядке и односторонний отказ от исполнения договора. Согласно п. 2 ст. 407 ГК РФ прекращение обязательства по требованию одной из сторон допускается только в случаях, предусмотренных законом или договором. Пункт 3 ст. 450 ГК РФ устанавливает, что односторонний отказ от исполнения договора полностью или частично возможен, когда такой отказ допускается законом или соглашением сторон. И автор делает вывод о том, что «односторонний отказ от исполнения контракта допускается в случаях, когда такой отказ прямо предусмотрен контрактом»,[[74]](#footnote-74) добавляя о целесообразности предусматривать в контрактах право на односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в случае существенного нарушения обязательств по контракту поставщиком. Данная позиция также поддерживается Кипарисовым Э.А., который предлагает предусматривать возможность расторжения в одностороннем порядке в тексте контракта. Пермяков Л.Е. добавляет, проанализировав ст. 534 ГК РФ, что заказчику «предоставляется право на изменение и расторжение договора в одностороннем порядке даже при надлежащем исполнении поставщиком договорных обязательств».

При анализе судебной практики, касающейся применения п. 8 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов, также можно сделать вывод о неоднозначности решения данного вопроса. Неоднократно суды признавали право одной из сторон расторгнуть контракт в одностороннем порядке, обосновывая такое решение нормами Гражданского кодекса РФ. В качестве примера можно привести определение ВАС РФ от 18.12.2007 № 16057/07, в котором при отказе заявителю, обжалующему односторонний отказ государственного учреждения от исполнения обязательств по контракту, суд указал на то, что положение закона предусматривает расторжение контракта по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством без решения суда.

Аналогичным образом решался вопрос о расторжении в одностороннем порядке контракта в постановлениях ФАС Поволжского округа от 03.07.2007 № А55-5480/2006[[75]](#footnote-75), ФАС Восточно-Сибирского округа от 22.12.2008 №А78- 2532/2008-С1-30/123-Ф02-6403/2008. В последнем указанном постановлении суд прямо указывает, что «возможность одностороннего расторжения государственного контракта согласована сторонами в самом договоре, следовательно, имевшее место одностороннее расторжение договора соответствует положениям действующего законодательства».

Некоторые суды придерживаются противоположного мнения, например, постановлением ФАС Московского округа от 23.09.2008 № КГ-А40/8968-08 были отменены решения арбитражных судов первой инстанции и апелляционной инстанции, признавшие правомерными действия ответчика по расторжению контракта в одностороннем порядке на основании пункта контракта, предусматривающего такое расторжение. Суд указал на неправильное применение указанными судами норм Гражданского кодекса РФ и Федерального закона о размещении заказов, а также на то, что не была применена норма п. 1 ст. 422 ГК РФ, согласно которой договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивными нормами), действующим в момент его заключения. Таким образом, Федеральный арбитражный суд принял свое решение исходя из положений п. 2 ст. 525 ГК РФ, предусматривающей, что при отсутствии правового регулирования вопроса расторжения контракта нормами Гражданского кодекса РФ применяются нормы Федерального закона о размещении заказов.

В целях определения позиции законодателя по данному вопросу необходимо проследить изменения, вносимые в законодательство, регулирующее расторжение контракта. До вступления в силу Федерального закона о размещении заказов в соответствии с п. 3 ст. 3 Федерального закона о поставках продукции предусматривалась возможность по решению Правительства РФ вносить необходимые изменения в государственный контракт или прекращать его действие при условии возмещения убытков поставщикам. Федеральным законом от 02.02.2006 № 19-ФЗ данная норма была признана утратившей силой. Данные изменения были направлены на устранение возникших в связи с принятием Федерального закона о размещении заказов противоречий и несоответствий в ряде законов.

В целях однозначного толкования п. 8 ст. 9 Федерального закона о размещении заказов Федеральным законом от 30.12.2008 № Э08-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»[[76]](#footnote-76) были внесены изменения, вступившие в силу с 1 марта 2009 г. В соответствии с указанными изменениями был сделан акцент на то, что расторжение контракта допускается исключительно по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Тем самым законодатель подчеркнул, что контракт может быть расторгнут только в соответствии с перечисленными в Федеральном законе основаниями.

Необходимо отметить, что Заботина H.H. предлагает признать утратившим силу абзац третий п. 3 Порядка подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26.06.1995 №594 (далее именуется - Порядок), предусматривающий возможность одностороннего изменения, расторжения государственного контракта по решению Правительства РФ.[[77]](#footnote-77) Указанное положение была принято в развитие абзаца третьего п. 3 ст. 3 Федерального закона о поставках продукции, но, как было ранее сказано, со дня вступления в силу Федерального закона от 02.02.2006 № 19-ФЗ данная норма признана утратившей силу. Таким образом, следует согласиться с мнением Заботиной H.H. о признании утратившим силу абзаца третьего п. 3 Порядка как противоречащего законодательству.

При рассмотрении вопроса о расторжения контракта нельзя обойти вниманием ст. 533 и 534 ГК РФ, предусматривающие возможность одностороннего отказа сторон от исполнения контракта в следующих случаях:

1. в соответствии со ст. 534 ГК РФ заказчику предоставлено право отказаться от поставляемых в соответствии с контрактом товаров (полностью или частично) при условии возмещения поставщику убытков и в случаях, предусмотренных законом. При анализе специального законодательства, регулирующего поставку товаров в государственных или муниципальных интересах, можно сделать вывод, что в настоящий момент право заказчика на односторонний отказ от товаров, поставляемых по контракту, не предусмотрено. Ранее в п. 4 ст. 8 Федерального закона о закупках была закреплена норма, которая предоставляла заказчику право отказаться полностью или частично от закупки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, предусмотренных договором, в случае, когда необходимость в продукции данного вида отпала. Условием применения указанной нормы было полное возмещение заказчиком товаропроизводителю (поставщику) причиненных по его вине убытков в соответствии с действующим законодательством, если иное не установлено договором. В соответствии с Федеральным законом от 02.02.2006 № 19-ФЗ данная норма признана утратившей силу. Таким образом, в настоящий момент норма, предусматривающая в соответствии со ст. 534 ГК РФ возможность одностороннего отказа заказчика от товаров, не применяется и носит декларативный характер.
2. в соответствии с п. 2 ст. 533 ГК РФ в случае, если убытки, причиненные поставщику в связи с выполнением контракта, не возмещаются, поставщик вправе отказаться от исполнения контракта и потребовать помимо возмещения указанных убытков еще и возмещение убытков, вызванных расторжением контракта. Данная норма связана с п. 2 ст. 527 ГК РФ, устанавливающим обязанность поставщика заключить контракт в случаях, определенных законом, и при условии возмещения заказчиком причиненных убытков.

Механизм применения п. 2 ст. 533 ГК РФ не ясен, так как в большинстве случаев поставщик при невозмещении заказчиком убытков, причиненных в связи с выполнением контракта, обращается в соответствующий суд с иском о возмещении указанных убытков. В качестве примера можно привести постановление ФАС Московского округа от 12.01.2009 № КГ-А40/11100-08, определения ВАС РФ от 24.10.2007 № 13038/07 и от 18.06.2007 № 6716/07, подтверждающие законность и обоснованность решений, вынесенных соответствующими арбитражными судами по вопросу возмещения убытков, понесенных поставщиком в связи выполнением государственного контракта.

Связано это с тем, что по правилам п. 1 ст. 533 ГК РФ убытки должны быть возмещены не позднее тридцати дней со дня передачи товара, то есть после того как поставщик фактически исполнил свои обязательства в соответствии с контрактом. Таким образом, для поставщика не имеет логического смысла отказываться от исполнения контракта в случае, если заказчик не возмещает убытки, причиненные в связи с выполнением контракта.

Пункт 2 ст. 525 ГК РФ устанавливает, что при отсутствии правового регулирования отношений по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах нормами Гражданского кодекса РФ применяются нормы иных законов, а вопрос одностороннего отказа от исполнения контракта предусмотрен § 4 ГК РФ, то можно сделать вывод о том, что расторжение в одностороннем порядке возможно как последствие одностороннего отказа. Положения указанной нормы также предусматривают применение к отношениям по поставке товаров в государственных или муниципальных интересах правил о договоре поставки, если иное не предусмотрено правилами Гражданского кодекса РФ. И на основании вышесказанного Тихомиров Ю.А. утверждает, что расторжение контракта в одностороннем порядке возможно по основаниям, предусмотренным нормами, регулирующими отношения по поставке товаров: при непредставлении покупателем отгрузочной накладной в установленный срок (п. 3 ст. 509), при невыборке покупателем товаров в установленный срок (п. 2 ст. 515), при передаче товаров ненадлежащего качества (ст. 518, п. 2 ст. 475), при передаче некомплектного товара (ст. 519, п. 2 ст. 480), при существенном нарушении договора поставки одной из сторон (ст. 523) и т.п.[[78]](#footnote-78) Такой вывод можно сделать, если при расторжении контракта в соответствии с п. 2 ст. 525 ГК РФ применять правила о договоре поставки, но при этом не учитывать норм о применении иных законов в части не урегулированных § 4 главы 30 ГК РФ.

В целях устранения противоречий в правовом регулировании порядка расторжения контракта необходимо ст. 534 ГК РФ признать утратившей силу, а ст. 533 ГК РФ изложить в следующей редакции:

«Статья 533. Расторжение государственного или муниципального контракта.

Расторжение государственного или муниципального контракта допускается по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным настоящим Кодексом».

Федеральным законом от 20.04.2007 № 53-Ф3 «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»[[79]](#footnote-79) статья 9 Федерального закона о размещении заказов была дополнена п. 8.1 и 8.2, предусматривающими ряд мер по защите интересов заказчиков, связанных с расторжением контракта в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением своих обязанностей поставщиком. В соответствии с п. 8.1 указанной статьи в случае расторжения контракта в связи с неисполнением или ненадлежащем исполнением поставщиком своих обязанностей по такому контракту заказчику предоставлено право заключить контракт с участником размещения заказа, с которым заключается контракт при уклонении победителя торгов или победителя в проведении запроса котировок от заключения контракта, с согласия такого участника размещения заказа. Данная норма предусматривает, что в случае частичного исполнения обязательства поставщиком до расторжения контракта при заключении нового контракта количество поставляемого товара и соответственно цена должны быть уменьшены с учетом количества поставленного товара по контракту, ранее заключенному с победителем торгов запроса котировок. Борисов А.Н., Краев Н.А. подчеркивают, что «для данного участника размещения заказа заключение контракта обязательным не является»[[80]](#footnote-80).

# 3. Проблемы договорных отношений по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд

По мере накопления опыта практической реализации положений Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», процессы размещения государственных и муниципальных заказов в Российской Федерации развиваются и совершенствуются. Направления развития определяются на государственном уровне и в настоящий момент последовательно проводится в жизнь политика перехода от проведения открытых конкурсов к проведению открытых аукционов, в том числе открытых аукционов в электронной форме.

Главные преимущества электронных аукционов: преодоление бумажной процедуры, что облегчает деятельность заказчиков; более быстрое размещение государственных и муниципальных заказов; доступность участия в процедуре размещения заказов для хозяйствующих субъектов. И самое главное – максимальное исключение человеческого фактора при взаимодействии заказчика и поставщика, что достигается введением анонимности участников.

Укрупнение площадок для проведения электронных аукционов позволит раскрыть экономические границы российских регионов и тем самым уравнять возможности хозяйствующих субъектов разных регионов нашей страны и реально создать единое экономическое пространство на территории России. Это будет способствовать повышению конкуренции, а, следовательно, и эффективности государственных и муниципальных закупок. На практике в условиях, когда каждый регион, каждое муниципальное образование имеет свое информационное пространство, в торгах фактически участвуют лишь те поставщики, которые находятся в этих региона, а в таких условиях всерьез говорить о конкуренции не приходится.

Гражданское законодательство предъявляет к оформлению доверенности минимальные требования: необходимо соблюсти лишь письменную форму. В редких случаях письменная доверенность требует еще и нотариального удостоверения (при передоверии полномочий, выдаче доверенности на совершение нотариальной сделки). Доверенность, выданная от имени юридического лица, подписывается его руководителем и скрепляется печатью (ст. 185 ГК РФ). Сомнительным новшеством представляются нормы о том, что на аукцион или конкурс может быть подана заявка по доверенности, подписанной не только руководителем организации, но и иным лицом, уполномоченным на это руководителем (п. «в» ч. 1 ч. 3 ст. 25, п. «в» ч. 1 ч. 2 ст. 35 Закона № 94-ФЗ). Дело в том, что доверенность может подписываться либо руководителем, либо иным лицом, уполномоченным на это учредительными документами организации (п. 5 ст. 185 ГК РФ). Руководитель не вправе уполномочить кого-либо выдавать доверенности от имени организации, которую он возглавляет. Такое право принадлежит учредителям (участникам, акционерам) организации, так как именно к их исключительной компетенции относятся решения об утверждении каких-либо положений учредительных документов, а также внесении изменений в них. Руководитель может лишь выдать представителю доверенность с правом передоверия предоставленных полномочий (ст. 187 ГК РФ). Поэтому остается неясным, какой именно документ должны вкладывать в заявку участники размещения заказа для подтверждения полномочий представителя по доверенности, подписанной не руководителем организации, а каким-либо иным лицом. Вероятно, в скором времени практика столкнется с многочисленными спорами между заказчиками и участниками размещения заказа по поводу неправомерного допуска либо, напротив, неправомерного отказа в допуске претендентов к участию в торгах.

Кроме того, совершенно непонятно, в связи с чем Закон № 94-ФЗ допускает подтверждение полномочий представителя нотариально заверенной копией доверенности. Как известно, какие-либо правовые последствия могут быть связаны лишь с оригинальным документом, а не с его копией, пусть и надлежащим образом оформленной. Тем не менее, появилась общая норма, запрещающая требовать от участников размещения заказа представления оригиналов каких-либо документов (ч. 4 ст. 25, ч. 3 ст. 35 Закона №94-ФЗ).

В связи с тем, что многие заказчики не изъявили желания добровольно переходить на электронные аукционы, были внесены поправки в законодательство по размещению заказов. С 1 января 2010 года по определенному Правительством РФ перечню товаров, работ и услуг федеральные заказчики обязаны проводить электронные аукционы. С 1 июля 2010 года федеральные заказчики вместо обычных (очных) аукционов будут обязаны проводить исключительно электронные аукционы. Таким образом, уже через несколько месяцев обычные аукционы для федеральных заказчиков полностью исключены. Что касается региональных и муниципальных заказчиков, то для них размещение заказов на аукционах в электронной форме стало обязательным с 1 января 2011 года.

Переход на новую форму размещения заказа важен как с точки зрения удовлетворения сегодняшних потребностей в товарах, работах и услугах, так и с точки зрения постепенного освоения современных технологий, которые неуклонно входят в нашу жизнь. С 1 июля 2010 года вступила в действие новая форма проведения электронных аукционов, затем будет снято ограничение максимальной цены контракта. Не будет преувеличением сказать, что в будущем электронные торги станут основным способом размещения государственных и муниципальных заказов. Поэтому и заказчикам, и поставщикам необходимо уже сейчас осваивать как тонкости проведения электронных аукционов, так и работу с электронной цифровой подписью.

Государственным и муниципальным структурам, заинтересованным в эффективном размещении государственных и муниципальных заказов, необходимо в кратчайшие сроки сформировать инфраструктуру по совершению сделок и заключению контрактов в электронной форме с любым количеством электронных торговых площадок, что приведет к созданию единого информационного пространства в области размещения заказов не только внутри нашей страны, но в международном масштабе.

# Список литературы

1. Единый европейский акт от 28 февраля 1986 г. // Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. М.: Право, 2011. С. 7-43.
2. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (принят ЮНСИТРАЛ 15 июня 1994 г.) // Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1994 год. Т. XXV. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 2012. С. 417-440.
3. Директива ЕС 2004/18 «О координации процесса выдачи публичных строительных подрядов, поставок для общественных нужд, подрядов на оказание публичных услуг» // OJ L 134. 30.4.2004. Р. 114.
4. Директива ЕС 2004/17 «О координировании выдачи подрядов заказчиками в. сферах водо-, энерго- и транспортного снабжения, а также почтовой службы» // OL 134. 30.4.2004. Р. 1.
5. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.)
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 30. Ст. 3012.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. №31. Ст. 3823.
8. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (Часть первая)
9. Гражданский кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (Часть вторая) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 5. Ст. 410.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 1. (ч. I). Ст. 1.
11. Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик (утверждены Верховным Советом СССР 31 мая 1991 г. № 2211-1) // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР, 26.06.1991, № 26, ст. 733.
12. Закон Российской Федерации от 28 мая 1992 г. №2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»с изм. от 2012 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 2012. № 27. Ст. 1558.
13. Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-Ф3 «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (с изменениями и дополнениями) Собрание законодательства Российской Федерации.2012. № 32 ст. 3303.
14. Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (с изм. от 19 июля 2011 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 34. Ст. 3540.
15. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации.2011. № 1. Ст. 3.
16. Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-Ф3 «О государственном оборонном заказе» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации.2011. №1. Ст. 6.
17. Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» » (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации 2011. № 19. Ст. 2302.
18. Агарков М.М. Обязательство по советскому гражданскому праву. М.: Юриздат, 2010. -192 с.
19. Административное право: учебник. Под ред. Попова JI.JI. М.: Юрист, 2012. -703 с.
20. Административное право Российской Федерации. Отв. ред. Хаманева Н.Ю. -М.: Юристъ, 2012. 533 с.
21. Алехин А.П., Кармолицкий A.A., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2010. - 671 с.
22. Беляева O.A. Предпринимательское право России: Курс лекций. М., 2012. -271 с.
23. Бобкова О.В. Договоры поставки: практическое пособие. М., 2007. - 157 с.
24. Борисов А.Б. Комментарий к Гражданском кодексу Российской Федерации части первой, части второй, части третьей (постатейный)' с постатейными материалами. М.: Книжный мир, 2012. - 1159 с.
25. Борисов А.Н., Краев H.A. Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» (постатейный). М.: «Деловой двор», 2009. - 808 с.
26. Ю.Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. -М.: Статут, 2011. 842 с.
27. П.Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга вторая. Договоры о передаче имущества. М.: Статут, 2011. - 800 с.
28. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга третья: Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М.: Статут, 2012. - 1038 с.
29. Братусь С.И. Курс советского гражданского права: Субъекты гражданского права. -М., 2010.-241 с.
30. Варшавский K.M. Подряды и поставки в Союзе ССР. М.: Юрид. изд-во ПКЮ РСФСР, 1925.-231 с.
31. Веденеев Г.М., Гончаров Е.Ю., Кобзев Г.Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М., 2012. - 462 с.
32. Воскресенский H.A. Законодательные акты Петра I: Редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники / Под ред. Б.И. Сыромятникова. Д., 2010. - 602 с.
33. Голованов Н.М. Сборник хозяйственных договоров с комментариями. Спб.: «Питер», 2007. - 304 с.
34. Гражданское право России: Общая часть: Курс лекций / Отв. ред. Садиков О.Н. М.: Юристъ, 2011. - 776 с.
35. Гражданское право России: Обязательственное право: Курс лекций / Отв. ред. Садиков О.Н. М.: Юристъ, 2009. - 845 с.
36. Гражданское право: Учебник. Том II / Под ред. Садикова О.Н. М.: Контакт, ИНФРА-М, 2012. - 608 с.
37. Гражданское право. Учебник. Часть II / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. М.: «ПРОСПЕКТ», 2012. - 784 с.
38. Гражданское право. В 4 т. Т. 1: Общая часть: учебник / Отв. ред. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2012. - 720 с.
39. Гражданское право. В 4 т. Т. 3: Обязательственное право: учебник / Отв. ред. проф. Е.А. Суханов. М.: Волтерс Клувер, 2012. - 800 с.
40. Демин A.B. Общие вопросы теории административного договора. -Красноярск: Красноярский гос. ун-т., 2008. 93 с.
41. Дойников И.В. Государственное предпринимательство: Учебник. М.: «Издательство ПРИОР», 2010. - 240 С.
42. Иоффе О.С. Советское гражданское право. Т. 1: курс лекций. Л.: Изд-во ЛГУ, 1958.- 511 с.
43. Клеандрова В.М., Колобов Б.В., Кутьина Г.А. Законодательство Петра I / Под ред. A.A. Преображенского, Т.Е. Новицкой. М.: Издательство «Юридическая литература», 2007. - 880 с.
44. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: В 3 т. Том 2. // Под ред. Абовой Т.Е., Кабалкина А.Ю. М.: Юрайт-Издат, 2012. - 1045 с.
45. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный) // Под ред. Гришаева С.П., Эрделевского A.M. Подготовлен для Системы КонсультантПлюс. 2012.
46. Постатейный комментарий к части второй Гражданского кодекса Российской Федерации. / Под ред. А.Н. Гуева М.: ИНФРА-М, 2011. - 832 с.
47. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части второй (постатейный) // Под ред. Садикова О.Н. М.: ИНФРА-М, 2012. - 493 с.
48. Комментарий к части второй Гражданского кодекса Российской Федерации // Под. ред. Карповича В.Д. М., 2012. - 597 с.
49. Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» (постатейный) / Под ред. Тихомирова Ю.А. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2007. - 424 с.
50. Красик A.B., Элькин Б.И. Положение о казенных подрядах и поставках. Пг.: Право, 1915.-458 с.
51. Курбатов А.Я. Сочетание частных и публичных интересов при правовом регулировании предпринимательской деятельности. М., 2011. - 212 с.
52. Лукьяненко В.Е. Проблема договоров в сельском хозяйстве России (теория и практика). Ульяновск: УлГу, 2010. - 257 с.
53. Маньков А.Г. Уложение 1649 года: Кодекс феодального права России. М.: Издательство «Наука», 2010. - 269 с.
54. Мейер Д.И. Русское гражданское право. М.: Статут, 2010. - 830 с.
55. Ожегов СИ. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 2009. -921 С.
56. Победоносцев К.П. Курс гражданского права: В трех томах. Т. 3. М., 2009. -622 с.
57. Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 2011.-354 с.
58. Постатейный комментарий к части второй Гражданского кодекса Российской Федерации / Под ред. А.Н. Гуева М.: ИНФРА-М, 2011. - 832 С.
59. . Постатейный научно-практический комментарий части второй Гражданского кодекса Российской Федерации // Под ред. Эрделевского A.M. М., Агентство (ЗАО) "Библиотечка РГ", 2011. - 658 с.
60. Предпринимательское право Российской Федерации. Под. ред. Губина Е.П., Лахно П.Г. М.: Юристъ, 2012. - 1001 с.
61. Предпринимательское (хозяйственное) право: учебник / (Вознесенская H.H. и др.); под ред. В.В. Лаптева, С.С. Занковского. М.: Волтерс Клувер, 2012. -560 с.
62. Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. М.: Юристъ, 2011.-494 с.
63. Ручкина Г.Ф. Теоретические основы финансово-правового регулирования предпринимательской деятельности в Российской Федерации. М., 2012.
64. Семеусов В.А. Систематизация законодательства о хозяйственных договорах в сельском хозяйстве: Учебное пособие. Иркутск:, 2010. - 89 с.
65. Синельникова В.Н., Дудургов P.M. Комментарий к главе 73, части четвертой Гражданского кодекса РФ. Система ГАРАНТ. - 2008.
66. Субъекты гражданского права / Под ред. Братуся С. Н. М.: Юрид. лит., 2012.-288 с.
67. Сухадольский Г.А. Тендеры. Вопросы и ответы. М.: изд-во «Вершина», 2009. - 192 с.
68. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2010. -972 с.
69. Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П. США: федеральная контрактная система и экономика. М.: Издательство «Наука», 2012. - 925 с.
70. Шайкенов H.A. Правовое обеспечение личности. Свердловск, 2010. - 200 с.
71. Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. -СПб: Юрид. центр Пресс, 2012. 286 с.
72. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 года). М., Спарк. 2010. - 556 с.

# Приложение 1

Судебная практика

Судьей И.Н. Смоленским и помощником судьи М.О. Буколовой, в соответствии с Планом работы арбитражного суда Белгородской области на второе полугодие 2012 года, проанализирована практика применения Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон) с учетом особенностей, специфики и категорий споров, рассматриваемых судьями экономической коллегии.

При подготовке обобщения учтены требования и рекомендации, изложенные в приказе Высшего Арбитражного суда Российской Федерации от 30 сентября 2011 года № 87 «Об утверждении Порядка организации работы по изучению и обобщению судебной практики в федеральных арбитражных судах округов, арбитражных апелляционных судах, арбитражных судах субъектов Российской Федерации».

В условиях существующих реалий современной рыночной экономики, государство в лице уполномоченных органов выступает значимым участником экономических правоотношений посредством заключения государственных и муниципальных контрактов. Соответствующие сделки представляют интерес для хозяйственных обществ и индивидуальных предпринимателей, учитывая гарантированность исполнения обязательств заказчиком. В то же время, на практике встречаются случаи, когда в поведении сторон имеют место злоупотребления при реализации полномочий и исполнении обязательств в рамках заключенных контрактов. При этом позиция сторон зачастую основывается на неправильном толковании и применении норм Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», условий договора.

В обобщении отражена правоприменительная практика судов по наиболее актуальным спорам в связи с применением указанного Федерального закона.

Настоящий Федеральный закон применяется в случаях размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд и нужд бюджетных учреждений, за исключением случаев, если такие услуги оказываются международными финансовыми организациями.

Согласно статье 9 Федерального закона под государственным или муниципальным контрактом понимается договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также - федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее также - нужды субъектов Российской Федерации).

Под нуждами федеральных бюджетных учреждений и бюджетных учреждений субъектов Российской Федерации понимаются обеспечиваемые федеральными бюджетными учреждениями, бюджетными учреждениями субъектов Российской Федерации (независимо от источников финансового обеспечения) потребности в товарах, работах, услугах соответствующих бюджетных учреждений.

В рамках обобщения проанализированы дела и принятые по ним судебные акты Арбитражного суда Белгородской области и судов вышестоящих инстанций, в том числе Постановления президиумов ВАС РФ, Постановления ФАС ЦО, постановления суда апелляционной инстанции, в ходе рассмотрения которых разрешались требования, связанные с расторжением государственных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, а также требования о взыскании задолженности в связи с их ненадлежащим исполнением за период с 01.01.2011 г. по 25.09.2012 г.

За указанный период Арбитражным судом Белгородской области рассмотрено 262 дела с применением Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Проведенный анализ позволил также выделить основные категории предметов спора по делам, рассмотренным с применением Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»:

• о расторжении государственных контрактов и взыскании неустойки в связи с нарушением сроков исполнения обязательств;

* о взыскании неустойки в связи с нарушением сроков выполнения работ, оказания услуг, поставки товаров;
* о признании недействительными государственных и муниципальных контрактов полностью или в части.

При разрешении спора о расторжении государственного или муниципального контракта необходимо выявлять характер отношений сторон и устанавливать следующие обстоятельства:

* наличие существенного нарушения обязательств, приведшего к причинению значительного ущерба;
* соблюдение претензионного порядка урегулирования спора;
* отсутствие согласия сторон на расторжение контракта;

В этой связи, подлежит изучению и анализу переписка сторон по вопросу исполнения и расторжения контракта.

Так, по делу № А08-207/2011 установлено, что между УВД по Белгородской области (государственный заказчик) и ООО «Азимут-С» (поставщик) заключен государственный контракт на поставку вещевого имущества для государственных нужд УВД по Белгородской области.

Согласно условиям контракта поставщик обязался поставить государственному заказчику вещевое имущество в количестве, ассортименте и сроки, указанные в спецификации.

Товар в полном объеме не поставлен.

С целью обеспечения досудебного порядка урегулирования спора, заказчиком направлены в адрес поставщика претензионные уведомления.

Поставщик предоставил ответ на претензию, где указал, что вещевое имущество по настоящему контракту поставить в установленные сроки не представляется возможным ввиду различных причин.

Судом первой инстанции принято решение о расторжении государственного контракта, а также о взыскании неустойки за нарушение сроков исполнения обязательства.

При принятии решения, суд исследовал содержание переписки сторон и пришел к выводу о том, что между сторонами не достигнуто соглашение относительно расторжения договора, но учел содержание письма ответчика на обращение истца, в котором указано, что поставщик согласен на расторжение государственного контракта в случае обращения УВД по Белгородской области в арбитражный суд с соответствующими требованиями.

Указанное решение обжаловано ответчиком в суд апелляционной инстанции, который вынес постановление от 15.09.2011 года об отмене решения в части расторжения государственного контракта.

Судом апелляционной инстанции указано, что на основании пункта 8 статьи 9 Федерального закона контракт может быть расторгнут исключительно по соглашению сторон или по решению суда.

В соответствии с частями 1, 2 статьи 450 ГК РФ изменение и расторжение договора возможны по соглашению сторон, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими законами или договором. По требованию одной из сторон договор может быть изменен или расторгнут по решению суда только при существенном нарушении договора другой стороной, в иных случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, другими законами или договором.

Существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.

На основании части 2 статьи 452 ГК РФ требование об изменении или о расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа другой стороны на предложение изменить или расторгнуть договор либо неполучения ответа в срок, указанный в предложении или установленный законом либо договором, а при его отсутствии - в тридцатидневный срок.

Названный ответ поставщика апелляционной инстанцией квалифицирован как согласие на расторжение контракта, исключающее принятие соответствующего решения судом.

С учетом приведенных выводов апелляционной инстанции разрешен аналогичный спор между сторонами по делу № А08-207/2011.

Соответствующую позицию выразил Федеральный арбитражный суд Центрального округа в своем постановлении по делу № А08-206/2011 от 02.11.2011 года, оставив в силе ранее принятые судебные акты.

Также по делу № А08-3988/2011 по иску Государственного учреждения здравоохранения «Белгородская областная клиническая больница Святителя Иоасафа» к ООО «Медфарм» заявитель указал, что в соответствии с государственным контрактом ответчик обязался поставить истцу лекарственный препарат в количестве и ассортименте в соответствии со спецификацией к контракту. Обязательства по поставке товара в срок, указанный в контракте ответчик не исполнил. За неисполнение обязательств по поставке товара, ответчику в соответствии с условиями договора, начислена договорная неустойка. От уплаты неустойки и от расторжения договора в добровольном порядке ответчик уклонился, что послужило основанием для обращения в суд с настоящим иском.

Решением суда по делу от 21.07.2011 года иск удовлетворен в полном объеме, принимая во внимание социальное значение предмета контракта, исходя из того, что в силу ч. 1 ст. 41 Конституции РФ жизнь и здоровье человека является высшей ценностью государства и охраняется им. С ответчика в пользу истца взыскана договорная неустойка; расторгнут государственный контракт.

Оставляя решение суда без изменения, а кассационную жалобу без удовлетворения, суд кассационной инстанции в постановлении указал, что суд первой инстанции пришел к обоснованному выводу о нарушении ответчиком условий государственного контракта; подтверждена просрочка поставки товара более чем на 5 дней, в связи с чем сделан правильный вывод о наличии оснований для расторжения контракта по требованию истца.

В Постановлении Президиума ВАС РФ от 12.04.2011 года № 12363/10 также отмечено, что расторгая контракты, суды должны исследовать и указывать не только сам факт нарушения сроков поставки продукции, но в тоже время исследовать причины несвоевременного исполнения обязательств, устанавливать, какое количество продукции осталось недопоставленным к моменту обращения истца в арбитражный суд с иском, какие последствия для истца повлекло нарушение ответчиком условий контракта. Кроме того, при согласии общества на расторжение контракта, суды должны в соответствии с частью 1 ст. 138 АПК РФ принять меры к урегулированию спора и примирению сторон.

Вышеприведенные рекомендации и содержащееся в Постановлении толкование правовых норм являются общеобязательными и подлежат применению при рассмотрении арбитражными судами аналогичных дел.

При разрешении соответствующих споров на стадии подготовки дела к судебном разбирательству необходимо определять надлежащий состав лиц, участвующих в деле, исходя из условий контракта, в том числе о лице, в интересах которого и от имени которого он заключался.

Так, по делу № А08-6556/2011 Департамент здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области обратился в арбитражный суд Белгородской области с иском к ООО "Аструм" о расторжении государственного контракта на поставку лекарственных препаратов, взыскании с ответчика неустойки за недопоставку товара, начисленной в соответствии с п. 6.3 государственного контракта.

Судом первой инстанции исковые требования удовлетворены частично: расторгнут государственный контракт, а также взыскана неустойка с применением ст. 333 ГК РФ.

Апелляционной инстанцией при проверке законности решения суда принято и удовлетворено аналогичное самостоятельное требование субъекта Российской Федерации - Белгородской области в лице Департамента здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области.

Как следует из разъяснений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлении от 22.06.2006 № 24 «О применении к государственным (муниципальным) учреждениям пункта 2 статьи 1 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», если учреждение уполномочено органом государственной власти Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления выполнять функции государственного (муниципального) заказчика при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных (муниципальных) нужд, оно, действует в этом случае в интересах и от имени публичного образования.

Согласно ст. ст. 526, 534, 763 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. ст. 9 п. 11 Федерального закона Российской Федерации от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» государственный (муниципальный) заказчик является самостоятельным субъектом правоотношений по заключению, исполнению и расторжению государственного (муниципального) контракта и вправе, наряду с самим публичным образованием, заявлять в его интересах вытекающие из этих отношений иски от собственного имени.

Соответствующая позиция правоприменения подтверждается выводами, изложенными в постановлении ФАС ЦО от 29.08.2012 года по указанному делу.

По делу № А08-3720/2010 Белгородская местная общественная организация инвалидов и ветеранов локальных конфликтов обратилась в арбитражный суд Белгородской области с иском к Отделу капитального строительства администрации Яковлевского района Белгородской области о взыскании неосновательного обогащения, процентов за пользование чужими денежными средствами, упущенной выгоды, в связи с ненадлежащим исполнением обязательства по оплате выполненных работ по муниципальному контракту (договору подряда).

Как следует из материалов дела, согласно протокола рассмотрения заявок на участие в открытом конкурсе, Белгородская местная общественная организация инвалидов и ветеранов локальных военных конфликтов выиграла конкурс на проведение работ по реконструкции стадиона в поселке Томаровка Яковлевского района Белгородской области.

Между сторонами заключен муниципальный контракт (договор подряда) на выполнение строительно-монтажных работ по строительству стадиона в пос. Томаровка Яковлевского района. Статьей № 2 п. 2.1. договора подряда, стоимость работ определена по результатам торгов в текущих ценах, которая является фиксированной и неподлежащей пересмотру.

Решением суда первой инстанции от 29.03.2011 года исковое заявление удовлетворено частично.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда, указал, что, из муниципального контракта (договора) подряда следует, что Отдел капитального строительства Администрации Яковлевского района заключил данный контракт не в целях удовлетворения своих потребностей как муниципального заказчика, а в целях реконструкции стадиона в поселке

Томаровка Яковлевского района Белгородской области, то есть для муниципальных нужд.

Таким образом, рассмотрев настоящее дело по существу, суд первой инстанции фактически принял решение о правах и обязанностях лица, для нужд которого был заключен спорный контракт, и за счет средств которого подлежат оплате произведенные по контракту работы, то есть о правах и обязанностях Муниципального образования «Яковлевский район» Белгородской области.

Учитывая вышеизложенное, к участию в деле в качестве ответчика необходимо было привлечь Муниципальное образование «Яковлевский район» Белгородской области в лице Администрации Яковлевского района Белгородской области.

Апелляционным судом отказано в удовлетворении исковых требований в связи с отказом истца в привлечении второго ответчика Муниципального образования «Яковлевский район» Белгородской области и предъявлением требований к ненадлежащему ответчику.

Пунктом 11 статьи 9 Федерального закона от 21.07.2005г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» установлено, что в случае просрочки исполнения поставщиком (исполнителем, подрядчиком) обязательства, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом, заказчик вправе потребовать уплату неустойки (штрафа, пеней). Неустойка (штраф, пени) начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного государственным или муниципальным контрактом срока исполнения обязательства. Размер такой неустойки (штрафа, пеней) устанавливается государственным или муниципальным контрактом в размере не менее одной трехсотой действующей на день уплаты неустойки (штрафа, пеней) ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

Поставщик (исполнитель, подрядчик) освобождается от уплаты неустойки (штрафа, пеней), если докажет, что просрочка исполнения указанного обязательства произошла вследствие непреодолимой силы или по вине заказчика.

Так, по делу № А08-10538/2011 Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Белгородская государственная сельскохозяйственная академия им. В.Я. Горина» обратилось в Арбитражный суд Белгородской области с иском к ООО «Наука ОН-ЛАЙН» о взыскании основного долга и неустойки по государственному контракту.

Как видно из материалов дела, истцом, согласно выставленному ему ответчиком счету, произведена предварительная оплата за поставляемый товар (периодические издания для библиотеки БелГСХА) в общей сумме 345 606,62 руб. на основании соответствующих платежных поручений. В свою очередь ответчик осуществил поставку товара во втором полугодии 2011 года только на сумму 77437,70 руб. В дальнейшем поставка товара в установленные государственным контрактом сроки осуществлена не была, что обусловило начисление обществу в соответствии с п.п. 5.1 и 5.2 контракта неустойки.

Решением суда от 28.03.2012 года уточненные требования истца удовлетворены в полном объеме, учитывая отсутствие возражений со стороны ответчика, а также непредставление им доказательств того, что просрочка исполнения обязательства произошла вследствие непреодолимой силы или по вине заказчика.

Принятое судом решение обжаловано не было.

Неисполнение заказчиком (исполнителем) обязательств по государственному контракту в соответствии с положениями статей 405 и 406 Гражданского кодекса Российской Федерации влечет отказ в удовлетворении требований о применении ответственности в виде уплаты неустойки.

Так, в рамках дела № А08-4514/2010-19 ЗАО «АМИКО» обратилось в Арбитражный суд Белгородской области с иском к Департаменту здравоохранения и социальной защиты населения Белгородской области, муниципальному учреждению здравоохранения «Волоконовская центральная районная больница», Шебекинскому муниципальному учреждению «Шебекинская центральная районная больница» о взыскании с них в солидарном порядке основного долга и пени.

Решением суда от 26.10.2010 года отказано в удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

Постановлениями судов апелляционной и кассационной инстанции от 07.04.2011 года и от 26.07.2011 года судебный акт первой инстанции оставлен без изменения.

ФАС ЦО в своем постановлении от 26.07.2011 года указал, что суды пришли к обоснованному выводу о том, что задержка поставки оборудования произошла по вине истца из-за невыполнения им требований государственного контракта о максимальной нагрузке на плиту перекрытия в зоне размещения. Суды обоснованно указали, что неуплаченные истцу денежные средства правомерно удержаны государственным заказчиком в виде неустойки, начисленной в соответствии с условиями государственного контракта за несвоевременную поставку оборудования.

По делам № А08-2437/2012 и № А08-2438/2012 по искам Администрации Прохоровского района Белгородской области к ООО «УниверсалСтройСервис» о взыскании неустойки за нарушение сроков выполнения работ по муниципальным контрактам судом отказано в удовлетворении заявленных требований в полном объеме.

При рассмотрении споров и исследовании представленных доказательств, судом было установлено, что истцом не выполнены обязательства по муниципальному контракту. В нарушение ст. 65 АПК РФ истец не представил доказательств передачи ответчику земельного участка для строительства жилых домов, указанных в муниципальных контрактах. Кроме того, судом установлено, что в нарушение п. 4.1.2 муниципальных контрактов истцом также не исполнена обязанность по передаче ответчику проектно-сметной документации, не выдано разрешение на строительство. Из приведенных установленных обстоятельств суд обоснованно сделал вывод, что несоблюдение ответчиком срока окончания работ по муниципальным контрактам произошло по вине истца, что в соответствии с п. 11 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» является основанием для освобождения ответчика от уплаты неустойки за неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

В силу ст. 401 ГК РФ лицо, не исполнившее обязательства либо исполнившее его ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины (умысла или неосторожности), кроме случаев, когда законом или договором предусмотрены иные основания ответственности. Лицо признается невиновным, если при той степени заботливости и осмотрительности, какая от него требовалась по характеру обязательства и условиям оборота, оно приняло все меры для надлежащего исполнения обязательства.

Суд установил, что нарушение заказчиком обязательств, предусмотренных в контракте, явилось причиной нарушения подрядчиком срока выполнения работ.

Решения суда по указанным делам обжалованы не были.

Согласно пункту 3 статьи 29 названного Федерального закона, государственный или муниципальный контракт заключается на условиях, указанных в поданной участником конкурса, с которым заключается контракт, заявке на участие в конкурсе и в конкурсной документации. Контракт заключается на условиях, указанных в извещении о проведении открытого аукциона и документации об аукционе, по цене, предложенной победителем аукциона, либо в случае заключения государственного или муниципального контракта с участником аукциона, который сделал предпоследнее предложение о цене контракта, по цене, предложенной таким участником (часть 3 статьи 38 Закона). При заключении и исполнении государственного или муниципального контракта изменение его существенных условий по соглашению сторон и в одностороннем порядке не допускается, за исключением случаев, предусмотренных частями 6 - 6.6 и 8.1 данной статьи (часть 5 статьи 9 Закона). В силу изложенных правовых норм стороны (организатор торгов, государственный заказчик и победитель торгов) не вправе изменять условие о сроках выполнения работ, предусмотренное документацией об аукционе.

Таким образом, данная правовая норма предусматривает, что условия

контракта должны соответствовать конкурсной документации, но не отменяет общих правил о необходимости согласования в контракте существенных условий в зависимости от фактических обстоятельств исполнения контракта, в том числе прежним победителем торгов.

По делу № А08-5021/2011 ООО "Воплощение" обратилось в Арбитражный суд Белгородской области с иском к Управлению образования администрации г.Белгорода, муниципальному образованию городской округ «город Белгород» о признании недействительным муниципального контракта. Требование обосновано тем, что при заключении спорного контракта допущены нарушения правил п. 5, п. 8.1 ст. 9 Федерального закона от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94- ФЗ - не учтены объемы работ, выполненные ранее победителем аукциона и цена контракта не уменьшена пропорционально объему выполненных работ, допущены изменения условий спорного контракта в части сроков выполнения работ, предусмотренных документацией об аукционе. Кроме того, истец указал, что, являясь подрядчиком по договору, не имел лицензию на выполнение проектных работ. Истец считает муниципальный контракт ничтожной сделкой на основании ст. 168 Гражданского кодекса.

Решением суда от 22.05.2012 года в иске отказано в полном объеме.

Постановлением суда апелляционной инстанции от 20.08.2012 года решения суда первой инстанции оставлено без изменения, а жалоба ООО "Воплощение" без удовлетворения.

При этом суд апелляционной инстанции учел, что сам контракт с ООО «Воплощение» был заключен в связи с расторжением контракта с победителем аукциона ООО «Кровтехстрой». ООО «Воплощение», заключая контракт на изложенных в нем условиях, не представило никаких возражений относительно срока исполнения работ, более того, выразило готовность к выполнению работ. Заключение муниципального контракта в данном случае с участником аукциона, который сделал предпоследнее предложение о цене контракта, после истечения срока выполнения работ по нему не противоречит условиям документации аукциона, Федеральному закону. Как указано апелляционным судом, данное обстоятельство не является основанием для признания контракта недействительным (ничтожным).

Суд первой инстанции пришел к верному выводу о том, что срок согласован сторонами спорного контракта с учетом объективных причин.

Как следует из проведенного анализа исковых заявлений о признании недействительными с силу ничтожности государственных и муниципальных контрактов, большая их часть заявлена заместителем прокурора Белгородской области.

В силу ч. 1 ст. 52 АПК РФ прокурор вправе обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, доля участия субъектов Российской Федерации, доля участия муниципальных образований.

Основная часть рассмотренных споров не относится к числу сложных, так как ответчики, признавая заявленные требования, в ходе рассмотрения споров устраняли имеющие место нарушения законодательства, что, в свою очередь, являлось основанием для отказа истца от исков и прекращения производства по делам.

Так, за рассматриваемый период судьями прекращено 190 дел по искам Заместителя прокурора Белгородской области.

Определенную сложность представляют споры, связанные с оспариванием соблюдения порядка заключения государственных и муниципальных контрактов.

Так, по делу № А08-7678/2010-21 заместитель прокурора Белгородской области обратился в Арбитражный суд Белгородской области с иском к Муниципальному учреждению здравоохранения «Валуйская центральная районная больница» и ЗАО «СИА Интернейшнл-Белгород» о признании недействительным в силу ничтожности договора поставки медикаментов. Иск мотивирован несоблюдением процедур, предусмотренных п. 1 ст. 10 Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ.

В качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельные требования относительно предмета спора, привлечено Управление Федеральной антимонопольной службы по Белгородской области.

Решением суда от 14.04.2011 года в удовлетворении иска отказано со ссылкой на допустимость совершения оспариваемой сделки на сумму, превышающую предельное ограничение - 100 000 рублей за счет доходов, полученных от предпринимательской деятельности бюджетного медицинского учреждения.

Решение суда отменено апелляционной инстанцией.

Апелляционным судом отмечено, что денежные средства, получаемые учреждениями здравоохранения муниципального района от оказания платных медицинских услуг, должны быть аккумулированы на едином бюджетном счете, открытом в Управлении Федерального казначейства по Белгородской области. Смета доходов и расходов на текущий год представляется в Управление финансов и бюджетной политики администрации муниципального района «Город Валуйки и Валуйский район». Средства доходов и расходов по оказанию платных медицинских услуг утверждаются в решении Муниципального совета города Валуйки и Валуйского района о бюджете муниципального района на соответствующий финансовый год.

Учитывая то, что муниципальное учреждение здравоохранения является бюджетным учреждением, средства, которые находятся у бюджетного учреждения в качестве внебюджетных источников финансирования, должны расходоваться также, как и бюджетные средства, то есть закупка любой продукции, в том числе приобретение товаров для розничной торговли на территории больницы, является закупкой для государственных нужд и должна осуществляться в соответствии с процедурами, предусмотренными Законом.

Данная правовая позиция изложена также в Письме Минэкономразвития РФ от 10.12.2010 № Д22-2209, и нашла свое подтверждение в судебной практике ФАС ЦО по аналогичному спору по делу № А08-1296/2010.

Таким образом, закон относит бюджетные учреждения к числу муниципальных заказчиков также и в случае закупки товаров за счет внебюджетных источников финансирования, а следовательно можно сделать вывод о том, что средства, которые находятся у бюджетного учреждения в качестве внебюджетных источников финансирования, должны расходоваться так же, как и бюджетные средства, т.е. с соблюдением установленного Федеральным законом № 94-ФЗ порядка.

С учетом приведенных выводов судов по рассмотрению дел названной категории авторами представляется необходимым дать следующие рекомендации:

1. При подготовке дела к судебному разбирательству надлежит устанавливать процессуальное положение лиц, участвующих в деле, исходя из характера спорных правоотношений, основанных на государственном (муниципальном) контракте - определять надлежащего истца и ответчика, круг третьих лиц.
2. При разрешении требований о признании государственного (муниципального) контракта недействительным, учитывать цель его заключения, источники и объем финансирования.
3. При разрешении требований о расторжении государственного (муниципального) контракта (взыскания пени) учитывать значительность нарушения, степень вины каждого из участников правоотношения, поведение сторон как при исполнении контракта, так и при урегулировании возникшего спора; оценивать правовые и социальные последствия расторжения контракта в контексте необходимости достижения публичной цели, которая преследовалась при его заключении.

1. Маньков А.Г. Уложение 1649 года: Кодекс феодального права России. М., 2010. С. 141. 159-162. [↑](#footnote-ref-1)
2. Победоносцев К.П. Курс гражданского права: В трех томах. Т. 3. М., 2008. С. 403. [↑](#footnote-ref-2)
3. Там же. С. 704. [↑](#footnote-ref-3)
4. Воскресенский H.A. Законодательные акты Петра I: редакции и проекты законов, заметки, доклады, доношения, челобитья и иностранные источники. Под ред. Сыромятникова Б.И. Л. 2010. С. 84. [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)
6. Мейер Д.И. Русское гражданское право. М.: Статут, 2010. С. 657. [↑](#footnote-ref-6)
7. Там же. С. 135. [↑](#footnote-ref-7)
8. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 года). М., 2010. С. 374. [↑](#footnote-ref-8)
9. Красин A.B., Элькии Б.И. Положение о казенных подрядах и поставках. Пг., 2005. С. 2. [↑](#footnote-ref-9)
10. Федеральный закон от 02.12.1994 № 53-Ф3 «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (СЗ РФ от 05.12.1994. № 32 ст. 3303); Федеральный закон от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (СЗ РФ от 19.12.1994., № 34, ст. 3540); Федеральный закон от 29.12.1994 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (СЗ РФ от 02.01.1995. № 1 ст. 3); Федеральный закон от 27.12.1995 № 213-Ф3 «О государственном оборонном заказе» (СЗ РФ от 01.01.1996. № 1 ст. 6); Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (СЗ РФ от 25.07.2005. № 30 (часть I) ст. 3105). [↑](#footnote-ref-10)
11. СЗ РФ от 03.03.2008. № 9 ст. 884. [↑](#footnote-ref-11)
12. Шевченко Л.И, Регулирование отношений поставки. Спб., 2012. С. 191. [↑](#footnote-ref-12)
13. The Public Contracts Regulations 2006 // SI 2006/5; The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006 // SI 2006/1; Utility Contracts (Scotland) Regulations 2006 // SI 2006/2. [↑](#footnote-ref-13)
14. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 2010. С. 436. [↑](#footnote-ref-14)
15. Заботина Л.В. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: дис. канд. юрид. наук: 12.00.03. Волгоград, 2012. С. 82. [↑](#footnote-ref-15)
16. СЗ РФ от 06.02.2006 № 6 ст. 636. [↑](#footnote-ref-16)
17. Новоселов В.И. К вопросу об административном договоре. Правоведение. 2009. № 3. С. 40-45. [↑](#footnote-ref-17)
18. Демин A.B. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 2008. С. 28. [↑](#footnote-ref-18)
19. Коренев А.П., Абдурахшнов A.A. Административные договоры: понятие и виды. Журнал российского права. 2008. № 7 С. 86. См. также: Иванов В,В. Некоторые вопросы теории нормативного договора. Право и политика. 2010. №4. С. 33-45. [↑](#footnote-ref-19)
20. Ротенберг A.C. Административный договор. Дис. канд. юрид. наук: 12.00.14. Ростов н/Д, 2012. С. 159. [↑](#footnote-ref-20)
21. Андреева Л.В. Правовые проблемы обеспечения государственных нужд. Государство и право. 2009. № 8. С.29. [↑](#footnote-ref-21)
22. Пермяков Л.Е. Правовое регулирование поставки для государственных нужд. Дис. канд. юрид наук: 12.00.03. Москва, 2012. С. 147. [↑](#footnote-ref-22)
23. Административное право: учебник. Под ред. Попова Л.Л. М., Юрист, 2012. С. 275. [↑](#footnote-ref-23)
24. . Административное право: учебник. Под ред. Попова Л.Л. М., Юрист. 2012. С. 277. [↑](#footnote-ref-24)
25. Лукьяненко В.Е. Проблемы договоров в сельском хозяйстве России (теория и практика). Ульяновск, УлГУ, 2010. С. 169. [↑](#footnote-ref-25)
26. Шкундин З.И. Обязательство поставки товаров в советском праве. М., 2008. С. 86. [↑](#footnote-ref-26)
27. Блинов В.Г. Правовое регулирование частных и публичных отношений при поставке товаров для государственных нужд: автореферат дис.... кандидата юридических наук: 12.00.03. Казань, 2009. С. 7. [↑](#footnote-ref-27)
28. Вестник ВАС РФ. 2012. № 10. [↑](#footnote-ref-28)
29. Вестник ВАС РФ. 2012. №11. [↑](#footnote-ref-29)
30. Алексеев С.С. Гражданское право как частное право. В кн.: Проблемы развития гражданского законодательства и методология преподавания гражданско-правовых дисциплин. Харьков, 2010. С. 21. [↑](#footnote-ref-30)
31. Богданов Е. Соотношение частного и публичного в гражданском законодательстве. Российская юстиция. 2010. №4. С. 23. [↑](#footnote-ref-31)
32. Гражданское право. В 4 т. Том 1: Общая часть. Отв. ред. - Суханов Е.А. М., 2007. С. 6. [↑](#footnote-ref-32)
33. Брызгалин A.B., Берник В.Р., Головкин А.Н. и др. Актуальные вопросы налогового, административного и гражданского права - «Налоги и финансовое право», 2010.№ 4. СПС «Гарант». [↑](#footnote-ref-33)
34. Там же. [↑](#footnote-ref-34)
35. Гражданское право. В 4 т. Том 1: Общая часть. Отв. ред. - Суханов Е.А. М., 2007. С. 5. [↑](#footnote-ref-35)
36. Шевченко Л.И. Регулирование отношений поставки: теория и практика. СПб., 2012. С. 221. [↑](#footnote-ref-36)
37. Суханов Е.А. Гражданское право в 4 т. Том 1: Общая часть. М. 2011. С. 380. [↑](#footnote-ref-37)
38. Суханов Е.А. Об ответственности государства по гражданско-правовым обязательствам. Вестник ВАС РФ. 2011. №3. С. 117 [↑](#footnote-ref-38)
39. СЗ РФ от 16.02.2008. №7 ст. 801. [↑](#footnote-ref-39)
40. Иоффе О.С. Советское гражданское право. Ч. 1. Л. 1958. С. 121; Субъекты гражданского права. Под ред. Братуся С.Н. Москва. 1984. С. 26; Пушкин A.A. Советское государство как субъект советского гражданского права. Харьков. 1965. С. 3; Пушкин A.A. Субъекты гражданского права (текст лекций). Харьков. 1974. С. 17. [↑](#footnote-ref-40)
41. Правительства РФ от 30.06.2004 № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации»; Положение о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) (утв. постановлением ВС РФ от 27.12.1991 № 2122-1); Закон г. Москвы от 20.12.2006 № 65 «О Правительстве Москвы». [↑](#footnote-ref-41)
42. Брагинский М.И. Участие органов исполнительной власти в отношениях, регулируемых гражданским законодательством. Право и экономика. 2011. № 7. С. 72; Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления). Хозяйство и право. 2009. № 6. С. 63; Леонов Г.Б. Правовое положение государственного заказчика при поставке товаров для государственных нужд. Законодательство. 2010. № 10. С. 24; Ромашко Е.А. Формальное закрепление создания, реорганизации и ликвидации государственного органа со статусом юридического лица. Юрист. 2010. № 4. С. 24. Горбунова Л. В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву. Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2008. С. 137. [↑](#footnote-ref-42)
43. Гражданское право: Учебник. Том II. Под ред. Садикова О.Н., М., 2011. С. 274; Суханов Е.А. Гражданское право: В 4 т. Том 3: Обязательственное право. М., 2009. С. 310; Романец Ю.В. Система договоров в гражданском праве России. М., 2011. С. 282; Бобкова О.В. Договоры поставки: практическое пособие. М., 2008. С. 64. [↑](#footnote-ref-43)
44. Тематический выпуск. Договор поставки. Авторы номера: А.Чумаков, Ю. Михалычева, Е. Карсетская, В.Мешалкин, А.Кузнецов, И. Чвыков. Экономико-правовой бюллетень. № 11. 2008. СПС «КонсультантПлюс». [↑](#footnote-ref-44)
45. См. Бобкова О.В. Договоры поставки: практическое пособие. М. 2011. С. 7; Трапезников В. Обязательства, возникающие из договора поставки. Российская юстиция. № 4. 2010. С. 19. [↑](#footnote-ref-45)
46. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: в 3 т. Т. 2. Под ред. Абовой Т.Е., Кабалкиной А.Ю. М, 2012. С. 469, Московец T.A. О правовом понятии государственного оборонного заказа. Российский военно-правовой сборник № 9: Военное право в XXI веке. M, 2009. С. 358; Яровой А.В. Поставка товаров для государственных нужд. Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. M. 2010. С. 16. [↑](#footnote-ref-46)
47. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. М, 2011. С. 127. [↑](#footnote-ref-47)
48. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ: в 3 т. Т. 2. Под ред. Абовой Т.Е., Кабалкиной А.Ю. М, 2012. С. 468. [↑](#footnote-ref-48)
49. Ссрветник A.A. Применение гражданско-правовых норм в обязательствах по поставке товаров для государственных нужд. Современное право, 2010. № 4. С. 14. [↑](#footnote-ref-49)
50. Гражданское право России. Обязательственное право: Курс лекции. Под ред. Садикова О.Н. М., 2008. С. 43. [↑](#footnote-ref-50)
51. Клейн Н.И. Поставка продукции для государственных нужд. Закон. 2011. № 6. С. 64. [↑](#footnote-ref-51)
52. Горбунова Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву. Дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03. М. 2008. С. 77. [↑](#footnote-ref-52)
53. Гражданское право: Учебник. Часть II. Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. М. 2007. С. 71; Колесник О.Н. Государственный контракт на поставку продукции для государственных нужд в федеральной пограничной службе Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М. 2011. С. 66; Горбунова Л.В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву. Дис. ... канд. юрид. наук: М. 2010. С. 69; Бобкова О.В. Договоры поставки: практическое пособие. М. 2007. С. 70 [↑](#footnote-ref-53)
54. Гражданское право: Учебник. Часть II. Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. М. 2007. С. 71. [↑](#footnote-ref-54)
55. Алексеев С.С. Дифференциация гражданско-правового регулирования в социалистическом обществе. Советское государство и право. 2010. № 2. С. 75. [↑](#footnote-ref-55)
56. Садиков О.Н. Унификация как средство совершенствования гражданского законодательства. Известия вузов. 2012. №6. С. 95. [↑](#footnote-ref-56)
57. Комиссия ООН по праву международной торговли. Ежегодник. 1994 год. Т. XXV,- Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1996. С. 417 - 440. [↑](#footnote-ref-57)
58. СЗ РФ от 11.05.2009. №19. ст. 2283. [↑](#footnote-ref-58)
59. СПС «Гарант». [↑](#footnote-ref-59)
60. СЗ РФ от 23.04.2007 № 17 ст. 1929. [↑](#footnote-ref-60)
61. Заботина H.H. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.03. Волгоград, 2007. С. 120. [↑](#footnote-ref-61)
62. Гражданское право. Учебник. Част 2. Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. С.77. [↑](#footnote-ref-62)
63. Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации, части первой (постатейный). Под ред. С.П. Гришаева, A.M. Эрделевского. Подготовлен для Системы КонсультантПлюс, 2006. [↑](#footnote-ref-63)
64. М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. Договорное право. Общие положения. М., 2001. С. 293. [↑](#footnote-ref-64)
65. Комментарий к Гражданскому кодексу РФ, части второй (постатейный). Под ред. О.Н. Садикова. М. 2006. С. 78. [↑](#footnote-ref-65)
66. Вестник ВАС РФ. 2001. № 7. [↑](#footnote-ref-66)
67. Голованов Н.М. Сборник хозяйственных договоров с комментариями. Питер. 2007. С. 278. [↑](#footnote-ref-67)
68. Горбунова Л. В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву. Дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 158. [↑](#footnote-ref-68)
69. Горбунова Л. В. Поставка продовольствия для государственных нужд по российскому гражданскому праву. Дне. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003. С. 160. [↑](#footnote-ref-69)
70. Гражданское право: В 4 т. Том 3: Обязательственное право. Под ред. Суханова Е.А. М. 2007. С. 94. [↑](#footnote-ref-70)
71. Борисов А.Н., Краев H.A. Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный). М.: Деловой двор, 2009. С. 87. [↑](#footnote-ref-71)
72. Сокол П.В. Новое в правовом регулировании института размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд по федеральным законам № 53-Ф3 и № 218- Ф3. Законодательство. 2008. № 6. С. 35.

    'сз РФ от 30.07.2007 № 31 ст. 4015. [↑](#footnote-ref-72)
73. См. например письма: Департамента г. Москвы по конкурентной политике от 22.09.2008 № 77-13-390/8 «О разъяснении изменений, внесенных в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», Минэкономразвития РФ от 17.04.2008 №Д05-1378 «О возможности изменения размера оплаты за поставленные товары, выполненные работы, оказанные услуги по государственным и муниципальным контрактам», Минэкономразвития РФ, Минздравсоиразвития РФ и ФАС РФ от 31.10.2007 №№ 16811-АП/Д04, 8035-ВС и /ИА/20555 «О применении норм Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в рамках программы дополнительного лекарственного обеспечения», письмо Роспотребнадзора от 14.09.2007 №0100/9419-07-32 «О порядке применения процедур размещения заказов для государственных нужд», Департамента здравоохранения г. Москвы от 26.02.2007 №44-18-671 «О разъяснениях Департамента г. Москвы по конкурентной политике о порядке формирования и изменения цены государственного контракта», Минэкономразвития РФ от 16.02.2006 № Д07-291 «О разъяснении положений Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». [↑](#footnote-ref-73)
74. Кадыров Ф.Н. Менеджер здравоохранения. 2008. № 4. [↑](#footnote-ref-74)
75. Текст постановления был опубликован в журнале «Правосудие в Поволжье», январь-февраль 2008, № 1/2008. [↑](#footnote-ref-75)
76. C3 РФ от 05.01.2009 № 1 ст. 16. [↑](#footnote-ref-76)
77. См.: Заботина H.H. Правовая природа правоотношений, возникающих в связи с заключением контрактов на поставку товаров для государственных нужд: дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.03. Волгоград, 2007. С. 88-89. [↑](#footnote-ref-77)
78. См.: Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд» (постатейный). Под ред. Ю.А. Тихомирова. М.: ЗАО Юстицинформ, 2007. С. 189. [↑](#footnote-ref-78)
79. СЗ РФ от 23.04.2007 № 17 ст. 1929. [↑](#footnote-ref-79)
80. Борисов А.Н., Краев Н.А.Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный). М.: Деловой двор, 2009. С. 139. [↑](#footnote-ref-80)