

**В. В. Гуцин\***

## **О правовой природе государственного контракта**

В настоящее время система государственных закупок готовится к очередному этапу своего реформирования, что обуславливается подготовкой нового законодательства о Федеральной контрактной системе<sup>1</sup>, которое будет регулировать все стадии закупок всех уровней публичной власти, включая планирование и формирование заказов, а не только их размещение. Усложнение предмета регулирования законодательства о Федеральной контрактной системе повлечет новые споры о правовой природе государственных контрактов, о том, являются они предметом гражданского<sup>2</sup> или административного<sup>3</sup> права.

Ключевая проблема дискуссии состоит в том, что видовое понятие «контракт» исследуется без учета многоаспектности родового понятия «договор». В современной российской цивилистике наиболее распространена точка зрения, в соответствии с которой договор может пониматься в трех аспектах: как юридический факт (сделка), как правоотношение (обязательство) и как соответствующий документ<sup>4</sup>.

Как представляется, без уточнения терминологии вопрос об отраслевой принадлежности государственного контракта не может быть разрешен. По общему правилу, документ не может иметь отраслевой принадлежности, а один и тот же юридический факт может влиять на динамику правоотношений различных отраслей права. Так, государственный контракт, безусловно, влияет и на гражданско-правовые, и на публично-правовые отношения.

---

\* Профессор кафедры организации службы судебных приставов и исполнительного производства Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, доктор юридических наук.

<sup>1</sup> См., например: *Зыкова Т.* Менять систему // Российская газета. 2012. 18 янв.

<sup>2</sup> См.: *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. Пг., 1917. С. 7; *Белов В. Е.* Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 210.

<sup>3</sup> См.: *Гладков В. С.* Государственный контракт как административный договор // Эволюция государственных и правовых институтов в современной России. Ученые записки. Ростов н/Д, 2008. Вып. 6. С. 78–82; см. также: *Кудилинский М. Н.* Государственный контракт: проблемы правоприменения // Договор в публичном праве : сборник науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. М., 2009. С. 108; *Демин А. В.* Административные договоры : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. С. 150–151; *Веделъ Ж.* Административное право Франции. М., 1973. С. 164–165.

<sup>4</sup> *Брагинский М. И., Витрянский В. В.* Договорное право. Кн. 1 : Общие положения. 3-е изд., стер. М., 2008. С. 186.

В связи с этим ключевым для исследуемой дискуссии является вопрос о правовой природе государственного контракта как обязательства. Обязательство представляет собой один из видов гражданских правоотношений, а именно относительное гражданское правоотношение, в котором «одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие, как-то: передать имущество, выполнить работу, уплатить деньги и т. п. либо воздержаться от определенного действия, а кредитор имеет право требовать от должника исполнения его обязанности» (ст. 307 ГК РФ). Безусловно, из государственного контракта возникает именно обязательственное правоотношение, но его соответствия определению, данному в ст. 307 ГК РФ, еще не достаточно для его рассмотрения в качестве гражданского правоотношения.

Как известно, правоотношения представляют собой общественные отношения, урегулированные нормами соответствующей отрасли права. В свою очередь те отношения, которые регулируются нормами данной отрасли, входят в ее предмет. Предмет гражданского права определен в ст. 2 ГК РФ как «имущественные и личные неимущественные отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности участников».

Нормы ГК РФ и Федерального закона о размещении заказов определяют права и обязанности поставщика, подрядчика или исполнителя, с одной стороны, и государственного заказчика, с другой. Однако по легальному определению государственный контракт заключается заказчиком от имени Российской Федерации или ее субъекта. Следует согласиться с мнением А. Е. Кирпичева о том, что в данном случае имеет место гражданско-правовое представительство<sup>1</sup>. Тем не менее необходимо учитывать, что толкование данных отношений как представительства имеет не вполне оправданные последствия. Так, судебные органы, исходя из того, что стороной контракта является непосредственно само публично-правовое образование, в некоторых случаях привлекают в качестве ответчиков по спорам о контрактах сами публично-правовые образования<sup>2</sup>. В результате при нарушении порядка своей деятельности заказчиком имущественную ответственность несет не он сам, прежде всего, за счет предоставленных средств, а соответствующая казна. Указанная тенденция судебной практики нуждается в изменении, поскольку деньги заказчику передаются публично-правовым образованием и его же решением заказчик наделяется статусом юридического лица, которое по определению ст. 48 ГК РФ должно отвечать по своим обязательствам, за свои действия своим имуществом.

Поскольку в соответствии со ст. 182 ГК РФ сделка, совершенная представителем от имени представляемого, создает, изменяет и прекращает гражданские права и обязанности представляемого, участником обязательственного отношения становится публично-правовое образование. Статьи 2 и 124 ГК РФ предусматривают, что помимо физических и юридических лиц в регулируемых гражданским законодательством отношениях могут участвовать Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования. Однако для того, чтобы эти отношения считались именно гражданско-правовыми, их стороны должны быть юридически равными и обладать автономией воли.

<sup>1</sup> См.: Кирпичев А. Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 88.

<sup>2</sup> См.: Определение ВАС РФ от 13 октября 2009 г. № ВАС-12692/09 по делу № А71-4638/2009-Г22 // СПС «КонсультантПлюс».

Сторонники административно-правовой или смешанной природы государственного контракта считают, что в таких отношениях государство находится в юридически неравном положении с поставщиком (исполнителем, подрядчиком). В то же время из содержания ст. 9 Федерального закона о размещении заказов следует, что заказчики (а значит и государство) лишены в таких отношениях права на односторонний отказ от исполнения обязательства. Получается, что права государства по контракту на поставку для государственных нужд более ограничены, чем права обычного поставщика по договору на поставку, т. е. вместо расширения прав заказчика и государства имеет место их сокращение. Подобное обстоятельство, на наш взгляд, свидетельствует о том, что законодатель стремится максимально компенсировать фактическое неравенство заказчика и поставщика юридическим равенством. Как верно отмечает В. А. Белов, характеризуя участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях, «публичная власть сохраняется и продолжает принадлежать публичным образованиям, но на частные права своей публичной властью — собственные ли частные права или права других лиц — оно повлиять никак не может»<sup>1</sup>. Таким образом, можно говорить о том, что обязательственные отношения, возникающие из государственного контракта, являются гражданско-правовыми.

Однако гражданско-правовое обязательство может возникнуть не только из гражданско-правового договора (двусторонней сделки), но и из административного акта. Поэтому для полноты и объективности исследования следует рассмотреть основания возникновения изучаемого обязательства.

Л. В. Андреева отмечает, что обязательство по передаче товаров для государственных нужд возникает из «сложного многоступенчатого юридического состава»<sup>2</sup>. С указанным утверждением нельзя не согласиться. Ведь содержание обязательства определяется не только условиями контракта, но и, например, положениями протокола о соответствующей процедуре размещения заказа (протоколе проведения торгов или протоколе проведения запроса котировок цен), акта о размещении заказа, а в определенной степени и планом закупок соответствующего заказчика. Итак, необходимо определить правовую природу (отраслевую принадлежность) названных юридических фактов.

Несмотря на то что не все способы размещения заказов, предусмотренные Федеральным законом о размещении заказов, названы в ГК РФ в качестве способов заключения договоров (ГК РФ, например, не упоминает о запросе котировок и размещении заказов у единственного поставщика), следует согласиться с тем, что они имеют гражданско-правовую природу<sup>3</sup>, запрос котировок цен может рассматриваться как особое обязательство или как особая форма торгов, а размещение заказа у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) — как заключение договора в общем порядке.

В то же время планирование закупок, безусловно, является актом государственного управления и должно рассматриваться в качестве административно-правового юридического факта, влекущего возникновение гражданско-правового обязательства из государственного контракта.

<sup>1</sup> Белов В. А. Гражданское право : учебник для бакалавров. Т. 2 : Общая часть. Лица, блага, факты. М., 2012. С. 203.

<sup>2</sup> Андреева Л. В. Закупки товаров и энергосервисных работ для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. 2-е изд. М., 2011. С. 191.

<sup>3</sup> См., например : Кирпичев А. Е. Указ. соч. С. 149.

---

Указанное обстоятельство представляется особенно важным в условиях реформирования системы публичных закупок и подготовки законодательства о Федеральной контрактной системе. Как было указано выше, предмет правового регулирования Федерального закона о Федеральной контрактной системе предполагается расширить по сравнению с действующим Федеральным законом о размещении заказов. Однако при этом следует сохранить сочетание в основном нормативном правовом акте, действующем в сфере публичных закупок, публично-правовых и частноправовых норм. Представляется, что это условие позволит обеспечить наиболее эффективное достижение основных целей законодательства о размещении заказов, прежде всего, антикоррупционных.

Таким образом, частноправовая природа государственного контракта проявляется в большей мере, чем публичная.