

Д.А. РЫТЕНКОВА,
аспирантка
кафедры гражданского права
юридического факультета
Финансового университета
при Правительстве
Российской Федерации

D.A. RYTENKOVA,
graduate student of chair
of civil law of law department
Financial university
at the Government
of the Russian Federation

ЗАПРЕТЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ
ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В КОНТРАКТЕ НА
ПОСТАВКУ ТОВАРОВ ДЛЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД
(НА ПРИМЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
ОБОРОННОГО ЗАКАЗА)

BAN AND RESTRICTIONS BY
THE LEGISLATION OF THE
RUSSIAN FEDERATION IN
THE CONTRACT FOR
DELIVERY OF THE GOODS
FOR THE STATE NEEDS
(ON THE EXAMPLE OF THE
STATE DEFENSIVE ORDER)

В сфере поставки товаров для государственных нужд ограничение принципа договорной свободы связано с тем, что участником указанных отношений выступает субъект гражданско-правовых отношений, обладающий властными полномочиями. Хотя законодатель устанавливает равные начала публичных образований в имущественном обороте с юридическими и физическими лицами, нельзя отрицать, что государство само определяет правила своего участия в гражданско-правовом обороте, в том числе устанавливая запреты и ограничения в целях защиты публичных интересов.

Ключевые слова: запрет, пассивная обязанность лица, принцип свободы договора, контрагент, конкуренция на рынке товаров, государственный заказчик.

In the sphere of delivery of the goods for the state needs restriction of a principle of contractual freedom is connected with that as the participant of the specified relations the subject of the civil-law relations possessing imperious powers acts. Though the legislator establishes the equal beginnings of public educations in a property turn with legal entities and individuals, it is impossible to deny that the state itself defines rules of the participation in a civil-law turn, including establishing a ban and restrictions with a view of protection of public interests.

Key words: a ban, a passive duty of the person, a principle of freedom of the contract, the contractor, the competition on a commodity market, the state customer.

Запреты и ограничения представляются собой средства правового воздействия на поведение лица, основной целью которых является сдержать лицо от противоправного удовлетворения собственных интересов, которые выгодны самому лицу, но в целом противоречат интересам общества.

В юридической доктрине под запретом понимается пассивная обязанность лица. Устанавливая запреты на совершение определенных действий, законодатель тем самым возлагает на лицо обязанность воздержаться от запрещенных действий. Запрет – это установленное государством средство, которое должно предотвращать наступление нежелательного поведения под угрозой ответственности.

Правовое ограничение, по мнению Н.И. Матузова, представляет собой установление в праве границ, в пределах которых лица должны действовать, исключение определенных возможностей в их деятельности¹.

Договорные отношения субъектов гражданских прав, в том числе, по поставке товаров, основаны на принципе свободы договора. Принцип свободы договора заключается в том, что участники гражданского оборота свободны в заключении договора, вправе по своему усмотрению выбирать контрагента, определять условия заключаемого договора. Однако действие принципа договорной свободы знает определенные исключения, в частности, при поставке то-

варов для государственных нужд. Л.И. Шевченко считает, что ограничения свободы договора могут и должны вводиться российским законодателем в целях защиты интересов государства, признанного обеспечить нормальное функционирование рыночной экономики; защиты общественных интересов и обеспечения нормальной конкуренции на рынке товаров и защиты экономически слабой стороны².

В отношении в сфере поставки товаров для государственных нужд ограничение принципа договорной свободы связано с тем, что участником указанных отношений выступает такой субъект гражданско-правовых отношений, который обладает властными полномочиями. Хотя законодатель устанавливает в п. 1 ст. 124 ГК РФ «равные начала» публичных образований в имущественном обороте с юридическими и физическими лицами, тем не менее нельзя отрицать, что государство само определяет правила своего участия в гражданско-правовом обороте, в том числе устанавливая запреты и ограничения в целях защиты публичных интересов.

Вводимые законодателем запреты и ограничения в контракте на поставку товаров для государственных нужд можно условно разделить на касающиеся: 1) субъектов; 2) объекта; 3) содержания контракта, т.е. его условий.

¹ Матузов Н.И. Теория государства и права. М., 2007. С. 527.

² Шевченко Л.И. Регулирование отношения поставки: теория и практика. СПб.: 2002. С. 140.

**Запреты и ограничения,
касающиеся субъектов
государственного контракта
на поставку товаров
для государственных нужд³**

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе» поставка товаров по оборонному заказу является одним из видов поставок продукции для федеральных государственных нужд (п. 2 ст. 2).

Согласно ст. 527 ГК РФ, государственный контракт заключается на основании заказа на поставку товаров для государственных нужд, размещаемого в порядке, предусмотренном законом о размещении заказов на поставку товаров для государственных нужд. Размещение оборонного заказа на поставку товаров для государственных нужд регулируется Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов) с учетом особенностей, установленных Федеральным законом «О государственном оборонном заказе».

Участниками государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд в целях поддержания обороноспособности и безопасности Российской Федерации

³ Под субъектами государственного контракта в настоящей статье следует понимать участников государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд.

являются государственный заказчик оборонного заказа (далее – государственный заказчик) и головной исполнитель оборонного заказа (далее – головной исполнитель).

Государственным заказчиком являются федеральный орган исполнительной власти и Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом»⁴. Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» устанавливает, что при поставке вооружения и военной техники государственным заказчиком может быть только федеральный орган исполнительной власти, имеющий в своем составе войска и вооруженные формирования (ст. 1).

Головным исполнителем (поставщиком) могут выступать на равных основаниях организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, соответ-

⁴ Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» определяет основные функции государственного заказчика. Однако с учетом создания Федерального агентства по поставкам вооружения, специальной техники и материальных средств – Рособоронпоставки, являющимся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции государственного заказчика по размещению заказа, заключению, оплате, контролю и учету выполнения государственных контрактов по государственному оборонному заказу (см. Указ Президента РФ от 14 мая 2010 г. № 589), функции государственного заказчика и указанного агентства разграничиваются, в этой связи в Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» необходимо внести соответствующие изменения в этой части.

ствующие требованиям законодательства Российской Федерации, предъявляемым к лицам, осуществляющим деятельность по выполнению оборонного заказа⁵. Таким образом, законодатель устанавливает ограничение, касающееся субъекта государственного контракта – головного исполнителя (поставщика), лишаящее физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, возможности участвовать в размещении государственного заказа в сфере обороны и безопасности государства. Установление такого ограничения вполне оправданно, так как речь идет о поставке такого специфического товара в сфере обороноспособности государства, как вооружение, военная и специальная техника, являющиеся предметом оборонного заказа. На практике поставщиками такого товара являются организации-производители, имеющие в наличии необходимые производственные мощности и технологическое оборудование.

Действующее законодательство Российской Федерации не устанавливает ограничения на участие иностранных поставщиков в размещении оборонного заказа на поставку товаров. Согласно п. 4 ст. 7 Федерального закона «О государственном оборонном заказе», контракты с иностранными юридическими лицами на экспортно-импортные поставки продукции заключаются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Ранее в дей-

⁵ См.: Федеральный закон «О государственном оборонном заказе» (ст. 4).

ствующем законодательстве⁶ иностранные поставщики допускались к участию в конкурсе, только если производство товаров для государственных нужд в Российской Федерации отсутствовало или было экономически нецелесообразно. Отмена ограничений на участие иностранных поставщиков, по мнению В.Е. Белова, была связана с реализацией экономического курса России на вступление в ВТО⁷.

Закон о размещении заказов содержит прямой запрет, касающийся субъекта государственного контракта. Таким запретом является запрет на перемену поставщика при исполнении государственного контракта. В качестве исключения из этого правила указываются случаи, если новый поставщик является правопреемником поставщика по такому контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения (ч. 6.1 ст. 9). Таким образом, законодателем установлены нормы, запрещающие переуступку прав и обязанностей поставщика по государственному контракту. Передача исполнения государственного контракта поставщиком, с которым заключен такой контракт, другому поставщику

⁶ Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсе на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2302.

⁷ Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 163.

является ничтожной сделкой, так как не соответствует требованиям действующего законодательства.

В то же время следует отметить, что на практике при исполнении договоров на поставку товаров для государственных нужд головной исполнитель (поставщик) по такому договору в общем случае не ограничен в возможностях по привлечению соисполнителей. При этом в случае привлечения соисполнителей ответственность за действия соисполнителей перед государственным заказчиком будет нести головной исполнитель (поставщик), с которым заключен государственный контракт по результатам размещения заказа. Расчеты за поставленные соисполнителями товары будет осуществлять также головной исполнитель (поставщик), а не государственный заказчик.

**Запреты и ограничения,
касающиеся объектов
государственного контракта
на поставку товаров для
государственных нужд⁸**

Объектом государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд в сфере обороны и безопасности государства является продукция военного назначения: боевое оружие, боеприпасы, военная техника, другое военное иму-

⁸ Под объектом государственного контракта в настоящей статье следует понимать объект гражданско-правовых отношений, по поводу которого заключен государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд.

щество (далее – продукция военного назначения), комплектующие изделия и материалы. Из содержания Федерального закона «О государственном оборонном заказе» следует, что к объектам государственного контракта также могут относиться продукция для нужд гражданской обороны, вещевое и военное имущество, продовольственные и непродовольственные товары (ст. 2). По мнению автора статьи, критерием отнесения поставляемой продукции к объекту государственного контракта является цель приобретения продукции государственным заказчиком – поддержание необходимого уровня обороноспособности и безопасности Российской Федерации.

Стратегически важные цели поставки продукции военного назначения определяют установление определенных запретов и ограничений. Так, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 13 июня 2006 г. № 369 «Об установлении запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства»⁹ приобретение иностранных товаров для нужд обороны страны и безопасности государства не допускается, за исключением случаев, когда производство соответствующей

⁹ СЗ РФ. 2006. № 25. Ст. 2729.

щих товаров в Российской Федерации отсутствует или не соответствует требованиям государственных заказчиков.

**Запреты и ограничения,
касающиеся содержания
государственного контракта
на поставку товаров для
государственных нужд**

Закон о размещении заказов предусматривает, что цена государственного контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения за исключением установленных законом случаев. Уровень твердой цены устанавливается на стадии заключения государственного контракта и при исполнении контракта существенно не изменяется. При этом твердая цена остается неизменной на весь срок исполнения государственного контракта. Помимо запрета на изменение цены государственного контракта Закон о размещении заказов устанавливает принцип неизменности в целом условий государственного контракта, определяемых по итогам торгов или иных способов размещения заказов. Так, согласно п. 5 ст. 9 Закона о размещении заказов, при заключении и исполнении государственного контракта не допускается изменение условий контракта по соглашению сторон и в одностороннем порядке.

Устанавливаемый по общему правилу запрет на изменение цены, так же как и иных условий государственного контракта, можно объяснить, помимо прочего, стремлением не допустить злоупотреблений, в том числе, коррупционного характе-

ра при исполнении контрактных обязательств¹⁰.

В то же время запрет на изменение условий государственного контракта, в том числе цены контракта, вызывает сложности как для государственного заказчика, так и для головного исполнителя (поставщика). Эти сложности в основном вызваны объективными причинами. В частности, на практике головной исполнитель (поставщик) в период действия контракта может столкнуться с необходимостью изменения цены продукции военного назначения, поставляемой по контракту в рамках государственного оборонного заказа, поскольку головной исполнитель (поставщик), как правило производитель военной продукции, приобретает комплектующие изделия, необходимые для изготовления поставляемой военной продукции, у контрагентов, которые не связаны обязательствами, возникшими у головного исполнителя (поставщика) по государственному контракту, и в этой связи не обязаны снижать цены на свой товар, поддерживая тем самым ценовую конъюнктуру государственного контракта. Головной исполнитель (поставщик) в такой ситуации несет убытки, которые приводят его к неисполнению государственного контракта; неисполнение государственного контракта, в свою очередь, вызывает неблагоприятные последствия для самого государственного заказчика.

В.Е. Белов отмечает, что проблемы, связанные с неизменностью усло-

¹⁰ Белов В.Е. Указ. соч. С. 236.

вий контрактов, возникают даже при заключении контрактов краткосрочного характера¹¹, что также приводит к рискам возникновения убытков. Однако головной исполнитель (поставщик) может нивелировать такие убытки путем страхования своей ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных государственным контрактом, или путем создания резервного фонда.

Действующее законодательство устанавливает определенные ограничения, связанные с расторжением контракта на поставку товаров для государственных нужд. Согласно ч. 8 ст. 9 Закона о размещении заказов, расторжение государственного контракта возможно по соглашению сторон или по решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством. Данное положение дает основание сделать вывод о том, что хотя правила о договоре поставки применяются к отношениям по поставке товаров для государственных нужд, однако законодатель ограничивает свободу сторон государственного контракта, лишая их возможности расторгнуть контракт в одностороннем порядке. Следует полагать, что при существенном нарушении одной из сторон обязательств по поставкам товаров для государственных нужд расторжение контракта должно происходить по решению суда.

В качестве ограничения, касающегося содержания контракта на поставку товаров для государственных

нужд, можно рассматривать условие об ответственности сторон государственного контракта.

Закон о размещении заказов устанавливает ответственность как поставщика, так и государственного заказчика за просрочку исполнения обязательства, предусмотренного контрактом (ч. 9, 11 ст. 9)¹². Следует также отметить, что ч. 10 ст. 9 Закона о размещении заказов устанавливает обязательное включение в государственный контракт условие об ответственности поставщика за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом. Таким образом, условие об ответственности поставщика рассматривается в качестве существенного условия контракта¹³.

Устанавливая размер неустойки за нарушение обязательства, предусмотренного государственным контрактом, Закон о размещении заказов оговаривает возможность установления сторонами контракта более высокого размера неустойки за нарушения поставщиком своего обязательства. В отличие от ответствен-

¹² Поскольку просрочка исполнения может происходить в отношении различных обязательств, то для применения указанного в Законе о размещении заказов правила об ответственности необходима его конкретизация в заключаемых государственных контрактах.

¹³ Отнесение условия об ответственности сторон за нарушение обязательств к числу существенных условий контракта нецелесообразно, так как не представляют особой значимости для факта заключения государственного контракта.

¹¹ Там же.

ности поставщика, Закон о размещении заказов устанавливает конкретный размер неустойки, который не может быть изменен по соглашению сторон государственного контракта. Таким образом, законодатель, устанавливая конкретный размер неустойки за просрочку исполнения государственным заказчиком обязательства, ограничивает возможность головного исполнителя (поставщика) требовать включения в государственный контракт более высокого размера неустойки за просрочки государственным заказчиком исполнения обязательства, в том числе, в случаях, когда высокий размер неустойки предусмотрен в отношении головного исполнителя (поставщика).

Рассматриваемые в настоящей статье запреты и ограничения, установленные действующим законодательством в контракте на поставку товаров для государственных нужд в рамках государственного оборонного заказа, свидетельствуют о том, что государственный контракт нельзя трактовать как обычный гражданско-правовой договор. Так, Л.И. Шевченко считает, что «характерные для государственного контракта особен-

ности позволяют рассматривать его как гражданско-правовой договор, включающий в себя отдельные административно-правовые (публичные) элементы»¹⁴. Участником государственного контракта является государство, которое выступает в качестве особого субъекта права, сохраняющего за собой полномочия прерогативного характера, необходимые для реализации и защиты публичных интересов. Государственный контрагент вправе воспользоваться своими прерогативами, даже если такие действия выходят за рамки гражданского права¹⁵, ущемляют права и противоречат интересам головного исполнителя (поставщика).

Библиографический список:

1. Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 163.
2. Демин А.В. Административные договоры: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. С. 6, 7.
3. Матузов Н.И. Теория государства и права. М., 2007. С. 527.
4. Шевченко Л.И. Регулирование отношения поставки: теория и практика. СПб.: 2002. С. 140.

¹⁴ Шевченко Л.И. Указ. соч. С. 221.

¹⁵ См.: Демин А.В. Административные договоры: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1996. С. 6, 7.