

ПУБЛИЧНЫЙ ДОГОВОР

Современная практика экономической деятельности нуждается, как известно, в разнообразных правовых формах организации и регулирования хозяйственных связей. Договор применяется в этой плоскости давно и успешно, являясь юридическим инструментом обустройства хозяйственной жизни. Однако такая традиционность существования и оформления договорных взаимоотношений между хозяйствующими субъектами не исключает введения новых, ранее не упоминавшихся в законодательстве правовых понятий и категорий. К такого рода новеллам следует отнести и ка-

тегорию публичных договоров, в обобщенном виде попавшую в арсенал действующего экономического законодательства с вступлением в силу части первой нового Гражданского кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ).

Понятие публичного договора

Под публичным договором в ст. 426 ГК РФ понимается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится.

Физические и юридические лица свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

Являясь соглашением сторон, классический договор строится на основе соблюдения принципа свободы договора, что соответствует духу конкурентных начал рыночных отношений. Гарантацией реализации этих базовых положений служит законодательно оформленный в п. 1 ст. 421 ГК РФ запрет на какое-либо понуждение к заключению договоров. Исключение из него сделано лишь для двух категорий обстоятельств:

1) когда обязанность заключить договор предусмотрена законом, в том числе и ГК РФ;

2) когда обязанность заключить договор принята по воле самого участника обязательственных отношений.

Добровольно принятое обязательство по заключению того или иного договора вполне соответствует пониманию последнего как соглашения двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей (п. 1 ст. 420 ГК РФ). Такое обязательство возникает, например, из предварительного договора юридически равных сторон (ст. 429 ГК РФ). Но не всегда юридическое равенство сторон, гарантированное правовой нормой, столь же сильно подкреплено экономически. В этом случае следует адресоваться к категории публичного договора, относящегося именно к той группе перечисленных выше обстоятельств, когда обязанность заключить договор предусмотрена законом. Гражданский кодекс (п. 3 ст. 426) не допускает отказа коммерческой организации от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги или выполнить для него определенные работы. А при не-

обоснованном уклонении коммерческой организации от заключения публичного договора другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор.

Участники и условия публичного договора

Таким образом, путем введения категории (типа) публичного договора законодатель пытается обеспечить оптимальное удовлетворение в определенных сферах потребностей экономически слабой стороны, то есть в основном массового потребителя. Следовательно, именно потребители выступают на стороне контрагента коммерческой организации, которая, сообразуясь с характером своей хозяйственной деятельности, должна осуществлять конкретные действия (продать товар, выполнить работу, оказать услугу) в отношении каждого, кто к ней обратится. Областью экономической активности такого рода организаций является обычно сфера удовлетворения общественных нужд (например, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское и иное обслуживание). Данная сфера деятельности и определяет объекты зарождающихся обязательств.

Содержание возникающих при этом правоотношений состоит в обязанности данной организации заключить и исполнить договор. Подобная обязанность предусмотрена и в ст. 26 Закона РФ "О защите прав потребителей". В ней прямо закреплено, что исполнитель, занимающий доминирующее положение на рынке, обязан заключить с потребителем договор на выполнение работ или оказание услуг, за исключением случаев, если он докажет, что их выполнение (оказание) выходит за рамки его уставной деятельности или производственных возможностей. При этом доминирующий на рынке субъект должен организовывать свою производственную или иную хозяйственную деятельность так, чтобы потребности граждан удовлетворялись надлежащим образом и бесперебойно. Из приведенной нормы видно, что обязанность по заключению договоров на выполнение работ или оказание услуг связывается не только с фактическим характером деятельности субъекта хозяйствования или его производственными возможностями (как это предусмотрено в пп. 1, 3 ст. 426 ГК РФ), но и с рамками его уставной деятельности. Здесь следует уточнить, что в настоящее время в соответствии с п. 1 ст. 49 и п. 2 ст. 52 ГК РФ допускается существование как общей, так и специальной правоспособности юридических лиц. Предмет и цели дея-

тельности коммерческой организации обязательно определяются учредительными документами лишь в особых, предусмотренных законом случаях. Видимо, поэтому ст. 426 ГК РФ связывает реализацию норм о публичных договорах с характером фактической деятельности субъекта, а не с ее формальным отражением в учредительных документах. Но вместе с тем и ранее в судебной практике учитывалось, что деятельность исполнителя, соответствующую уставным задачам, даже при отсутствии прямых указаний об этом в учредительных документах нельзя расценивать как выходящую за рамки уставной.

Кроме того, адресатом обязанностей, изложенных в ст. 26 Закона о защите прав потребителей, является не любой хозяйствующий субъект, а исключительно с доминирующим положением на федеральном или региональном товарных рынках в сфере выполнения работ или оказания услуг. Напротив, в ст. 426 ГК РФ такой специальный субъект не упоминается, что позволяет распространить ее положения на более широкий субъектный состав.

Общая норма ст. 26 Закона о защите прав потребителей была отражена и в подзаконных актах, то есть в правилах оказания отдельных видов услуг, утвержденных Правительством Российской Федерации. Так, п. 33 Правил предоставления услуг телеграфной связи (утверждены постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1994 года № 347) закрепил за хозяйствующим субъектом с доминирующим положением в сфере предоставления определенной услуги телеграфной связи обязанность заключить соответствующий договор. Основаниями для освобождения от нее не могли служить обстоятельства, свидетельствующие о ненадлежащей организации производственного процесса. К ним Пленум Верховного суда РФ в своем постановлении от 29 сентября 1994 года № 7 "О практике рассмотрения судами дел о защите прав потребителей" отнес, например, отсутствие у ответчика на время обращения потребителя необходимого количества сырья и материалов, комплектующих изделий, запасных частей. В настоящее время, используя терминологию ст. 426 ГК, ссылки на приведенные обстоятельства могут рассматриваться как необоснованное уклонение коммерческой организации от заключения публичного договора.

Согласно положениям ГК РФ условия договора могут определяться:

— по усмотрению сторон, заключающих конкретный договор;

— примерными условиями, разработанными для договоров соответствующего вида, опубликованными в печати и применяемыми сторонами договора;

— соответствующими обычаями делового оборота;

— обязательными для сторон правилами, содержащимися в правовых актах.

Применительно к типу публичного договора особое значение приобретают последние правила, установленные законом и иными правовыми актами, действующими в момент его заключения. Такого рода правила (типовые договоры, положения), обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров, вправе издавать в случаях, предусмотренных законом, Правительство РФ. В качестве примера можно назвать Правила предоставления услуг по вывозу твердых и жидких бытовых отходов (утверждены постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1994 года № 1099), Правила предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации (утверждены постановлением Правительства РФ от 15 июня 1994 года № 669) и др. В них, в частности, определяются:

— обязательный и дополнительный объем предоставляемых услуг;

— их качественные характеристики;

— специальные права и обязанности хозяйствующего субъекта — исполнителя;

— льготы для отдельных категорий потребителей;

— ценообразовательная процедура.

Остановимся подробнее на двух последних элементах, имеющих важное значение при формировании условий публичного договора.

Цена как составляющая договорных отношений определяется соглашением сторон или регулируется уполномоченными государственными органами. Поэтому возможность государственного регулирования цен (тарифов) закладывается и в области использования публичного договора. Например, в Федеральном законе "О связи", в Правилах предоставления услуг телеграфной связи оговаривается, что по отдельным видам услуг и для определенных хозяйствующих субъектов тарифы регулируются государством.

Но существует, к сожалению, и такая практика, когда органы исполнительной власти на местах осуществляют не предусмотренное законодательством регулирование цен и тарифов. Данные действия недопустимы и не имеют под собой какой-либо правовой основы. Чтобы внести определенность в этот вопрос и избежать в дальнейшем неправо-

мерных ограничений прав предприятий в области ценообразования, необходимо, на наш взгляд, нормативно оформить перечень сфер хозяйственной деятельности и ее результатов (товаров, работ, услуг), относительно которых предусмотрен тот или иной механизм государственного регулирования цен (тарифов). Одновременно целесообразно определить комплекс полномочий государственных органов в области ценового регулирования и контроля за его реализацией, а также разграничить их между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Законодательная база для подобной системы ценового регулирования начала формироваться в нашей стране одновременно с выходом федеральных законов "О связи" (ст. 21), "О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации" (ст. 2, 5-6), а также Указа Президента РФ от 28 февраля 1995 года № 221 "О мерах по упорядочению государственного регулирования цен (тарифов)" и одноименного постановления Правительства РФ от 7 марта 1995 года № 239. В них намечается переход к государственному регулированию цен в основном только на продукцию естественных монополий¹ и определяется перечень сфер и полномочий органов исполнительной власти федерального и регионального уровней в области ценового регулирования. В дальнейшем предстоит осуществить их детализирование и наполнить конкретным содержанием многие юридические категории.

Проблемы ценового регулирования в области применения публичных договоров тесно связаны и с вопросами потребительских льгот, большинство из которых носит ярко выраженный ценовой характер. Вообще предоставление каких-либо льгот (в том числе и ценовых) для отдельных категорий потребителей, сообразуясь с принципом равнодоступности, является исключением из общего правила, сформулированного в п. 2 ст. 426 ГК РФ. Цена товаров (работ, услуг), а также иные условия публичного договора устанавливаются одинаковыми для всех потребителей. Льготы как исключение из действующего правового режима предоставляются только в случаях, предусмотренных либо законом, либо иными правовыми актами, и должны касаться не отдельных потребителей, а их категорий (групп). Согласно п. 5 той же статьи ГК условия договора, не соответствующие

¹ Естественная монополия и ее сферы определены в Указе Президента РФ от 28 февраля 1995 года № 220

шие указанным требованиям, ничтожны. Кроме потребительских существуют льготы для самих предприятий. Например, в соответствии со ст. 7 Закона о конкуренции органам исполнительной власти запрещается необоснованно наделять отдельного хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов льготами, ставящими их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынок того же товара. Такой запрет необходим с целью создания объективных условий для добросовестной конкуренции на рынке. Там же, где она по экономическим причинам нерентабельна (например, при естественной монополии), должна действовать специальная система регулирования. Будучи ее составной частью, публичный договор сможет стать правовой формой воздействия государства на сферы естественной монополии². Тем более, что многие из них прямо перечислены в анализируемой ст. 426 ГК РФ и, следовательно, совпадают с областью применения публичного договора.

В целом же принцип установления одинаковых условий публичного договора для всех потребителей позволяет избежать различного рода злоупотреблений, дискриминаций потребителей (особенно со стороны регулируемых монополий) и применить типовые договорные формы.

Заключение публичного договора

Правовые нормы части первой ГК РФ закрепляют целый ряд ограничений для коммерческих организаций, обозначенных в п. 1 ст. 426, по заключению публичных договоров. Среди них важно отметить следующие.

1. Коммерческая организация не вправе устанавливать необоснованные с точки зрения действующего законодательства преимущества одного лица перед другим в отношении заключения публичного договора. Такое преимущество должно быть предусмотрено законом или иными правовыми актами (например, в виде внеочередного обслуживания).

2. Коммерческая организация не вправе отказаться от заключения публичного договора, если у нее имеются возможности для предоставления потребителю необходимых товаров, услуг, работ. Необоснованное уклонение коммерческой организации от заключения публичного договора, то есть незаключение обязанным предприятием конкретного договора без достаточных на то причин, рассматривается

² Подробнее см.: Тотьев К. Государственная и естественная монополии // Закон, 1995, № 4, с. 60-63.

как правовое основание для обращения потребителя в суд с требованием о понуждении заключить договор и о возмещении причиненных убытков. Сторона, необоснованно уклоняющаяся от заключения договора, должна возместить такие убытки согласно ст. 15 и п. 4 ст. 445 ГК РФ.

Для реализации указанных норм, как видно, будет иметь ключевое значение, насколько производственно и юридически обоснованно уклонение соответствующей коммерческой организации от заключения публичного договора. Практика применения предшествующего нынешнему ГК законодательства в сфере обязательного заключения договоров (прежде всего в связи со ст. 26 Закона о защите прав потребителей) свидетельствует, что обязанное юридическое лицо, принявшее все зависящие от него меры по надлежащей организации своей хозяйственной деятельности, в принципе может быть освобождено от обязанности заключить договор по мотивам невозможности исполнения конкретного заказа потребителя, так как его выполнение превышает производственные (например, технологические) возможности предприятия.

Итак, появление в нашем законодательстве специального института публичного договора обусловлено необходимостью защиты интересов потребителей как экономически слабой стороны. В наибольшей степени интересы потребителей обеспечиваются с помощью добросовестной конкуренции. В тех сферах, где она по тем или иным причинам отсутствует, потребитель нуждается в особой защите, а предприятия — в продуманной системе регулирования. Публичный договор применяется и в том, и в другом случае. Поэтому его можно рассматривать как составную часть системы государственного регулирования экономических отношений в России.

К. ТОТЬЕВ,
аспирант МГЮА