**К ВОПРОСУ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ КОНТРАКТОВ В СОВРЕМЕННОЙ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ**

**Пахомова Лариса Михайловна** к.и.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, гражданского и предпринимательского права, Заведующая Региональным Центром по обучению специалистов для системы государственных и муниципальных закупок НИУ ВШЭ – Пермь,

 Доцент кафедры государственного и муниципального управления ПГНИУ

Продолжающаяся реформа системы государственных и муниципальных закупок определила необходимость обратить внимание на развитие нового этапа в этом процессе – этапа исполнения контракта. При этом, до сих пор продолжается дискуссия о правовой природе таких государственных и муниципальных контрактов.

Впервые понятие государственного контракта нашло официальное закрепление в ФЗ № 97 от 06.05.1999 г. «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд»[[1]](#footnote-1), где под государственным контрактом понимался договор поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд, заключаемый между государственным заказчиком и победителем конкурса в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом, в более ранних нормативно-правовых актах такое определение либо отсутствовало, либо было дано довольно размыто. В одном из первых нормативно-правовых актов, определяющих порядок осуществления закупочной деятельности № 2859-1 от 28.05.1992 г. «О поставках продукции и товаров для государственных нужд»[[2]](#footnote-2) не дается определения контракта, но делается ссылка на то, что государственный контракт является основным документом, определяющем права и обязанности государственного заказчика и поставщика по обеспечению государственных нужд и регулирует экономические, правовые и организационно-технические отношения поставщика с государственным заказчиком, выступающим в качестве покупателя.

В ФЗ № 60 от 13.12.1994 г. «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»[[3]](#footnote-3), который до сих пор не утратил силу, так же не дается определение государственного контракта, но указывается, что государственный контракт определяет права и обязанности государственного заказчика и поставщика по обеспечению федеральных государственных нужд и регулирует отношения поставщика с государственным заказчиком при выполнении государственного контракта.

В этом же нормативно-правом акте закрепляются условия, которые могут войти в такой контракт, одним из которых может быть предусмотрены контроль со стороны государственного заказчика за ходом работ по выполнению государственного контракта и оказание консультативной и иной помощи поставщику без вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность последнего.

Кроме того, определяется, что по решению Правительства Российской Федерации государственный заказчик может вносить необходимые изменения в государственный контракт или прекращать действие государственного контракта при условии возмещения им убытков поставщикам в соответствии с действующим законодательством.

В базовой редакции ГК РФ поставке товаров для государственных и муниципальных нужд отведен целый параграф (ст.525-534), но определяется только условия его исполнения в виде передачи товаров государственному или муниципальному заказчику и соответственно их оплаты со стороны заказчика, но также не дается определения таких контрактов.

В Указе Президента РФ № 305 от 08.04.1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»[[4]](#footnote-4), который является одним из самых системных подзаконных актов, регламентирующих закупочную деятельность так же отсутствовало определение государственного контракта, но указывалось, что государственный контракт заключается в соответствии с требованиями Гражданского кодекса Российской Федерации.
Современное законодательство о контрактной системе определяет понятие государственного и муниципального контракта как договора, заключаемого от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных, муниципальных нужд. В ФЗ № 44[[5]](#footnote-5) не определяется понятие договора бюджетного учреждения, чем порождается противоречивая практика правоприменения в таких учреждениях. Так, до сих пор, не нашла нормативного определения практика заключения государственными и муниципальными заказчиками государственных и муниципальных контрактов, а бюджетными учреждениями гражданско-правовых договоров. При этом, ФЗ № 94[[6]](#footnote-6) от 21.07.2005г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд» достаточно четко разделял понятие контракта и договора, определяя государственный контракт как договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд. Под гражданско-правовым договором бюджетного учреждения на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг данный нормативно-правовой акт понимал договор, заключаемый от имени бюджетного учреждения. На данный момент определяется необходимость внести в ФЗ № 44 редакцию нормы о заключении не только государственных и муниципальных контрактов, но и заключения гражданско-правовых договоров с четким правовым определением.

 Определяя суть правовой природы контракта большинство исследователей либо выделяли его особенности по сравнению с договорами гражданско-правового характера, либо подвергали сомнению такие особенности, определяя необходимость относить такие контракты в чистом виде к договорам поставки.[[7]](#footnote-7) Достаточно четко определяется мнение исследователей, характеризующихся необходимостью исходить из позиции, что государственный контракт является разновидностью договора о поставке, оказания услуг, выполнению работ, но при этом обладает рядом характерных признаков, таких, например, как, наличие публично-правовых элементов структуре договорных связей по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд и других особенностей.[[8]](#footnote-8)

Характеризуя правовую природу государственных и муниципальных контрактов в системе контрактных отношений можно говорить о необходимости выделения их в особый вид.

Вряд ли вообще такой контракт можно отнести к договорам, которые регулируются гражданским законодательством, т.к. при его заключении и исполнении отсутствует принцип свободы волеизъявления сторон. В некотором смысле такой контракт имеет признаки договора присоединения, но при этом его черты можно назвать и чертами административного договора. В современных условиях развития контрактных отношений практика заключения, изменения, расторжения, исполнения государственных и муниципальных контрактов вообще может быть охарактеризована как безусловна властная деятельность со стороны государственных и муниципальных заказчиков и только при заключении договоров бюджетными учреждениями возможно могут возникать элементы гражданско-правовых отношений с преобладанием всех тех же условий административного договора. Такая позиция может быть определена не только наличием особого субъектного состава, где одним из участников таких контрактов является орган государственной власти или орган местного самоуправления, но и особенностями его изменения и исполнения. В рамках исполнения таких государственных и муниципальных контрактах явно выражена административная природа возникших отношений, выражающаяся во-первых, в реализации публично-правовых интересов его участников, во-вторых, в безусловных обязанностях выполнять условия контракта со стороны поставщика (исполнителя, подрядчика) с огромным перечнем возможной ответственности и практически невозможностью режима свободного изменения условий контракта в соответствии с нормами гражданского законодательства. Кроме того, сам порядок заключения, изменения и расторжения таких договоров в соответствии с нормами ФЗ № 44 имеет явно выраженный административный порядок. Так, в соответствии с ч. 9 и ч.20 ст.95 ФЗ № 44 для принятия решения об отказе от исполнения контракта как заказчик, так и поставщик должен принятие решение. Сама природа такого решения имеет административно-правовой характер и не может быть охарактеризована чертами гражданского законодательства, а определяется в большей части чертами нормами административного права.

Таким образом, определяя правовую природу государственных и муниципальных контрактов необходимо говорить, прежде всего, об административном характере таких договоров, особенно при заключении и исполнении.

Более четкая регламентация правовой природы таких отношений позволит более четко сформировать позицию правоприменения в рамках таких отношений и возможно приведет хотя бы к относительному единообразию судебной практики по порядку заключения, изменения, расторжения государственных и муниципальных контрактов.

1. Федеральный закон от 06.05.1999 N 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_23004/ [↑](#footnote-ref-1)
2. Закон РФ от 28.05.1992 N 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд», http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_516/ [↑](#footnote-ref-2)
3. Федеральный закон от 13.12.1994 N 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=161962&req=doc [↑](#footnote-ref-3)
4. Указ Президента РФ от 08.04.1997 N 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW&n=14009&req=doc [↑](#footnote-ref-4)
5. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_177655/ [↑](#footnote-ref-5)
6. Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» [↑](#footnote-ref-6)
7. Абрегова А. «Проблемы определения правовой природы государственных контрактов» Известия высших учебных заведения. Поволжский регион № 3(27), 2013. С.46-53; Никольский Д.С. Государственный контракт как вид договора: сочетание публично-правовых и частно-правовых аспектов, № 12(40), 2012. С.264-268; Демин А. Государственные контракты (публично-правовой аспект)//Хозяйство и право, № 8, 1997, с148 и др. [↑](#footnote-ref-7)
8. Барыбина Е.Л. Понятие и правовая природа государственных контрактов по поставке товаров для государственных и муниципальных нужд. С.61-62 Материалы пятого Пермского конгресса ученых-юристов: материалы международной научно-практической конференции, Пермь, 2014 г. [↑](#footnote-ref-8)