

На правах рукописи

Чваненко Дмитрий Анатольевич

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРАКТ КАК ОСОБАЯ МОДЕЛЬ
ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРА**

Специальность 12.00.03 – гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва
2021

Диссертация выполнена в федеральном государственном научно-исследовательском учреждении «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

Научный руководитель: **Беляева Ольга Александровна**, главный научный сотрудник отдела гражданского законодательства и процесса; заведующий кафедрой частноправовых дисциплин федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», доктор юридических наук, профессор РАН

Официальные оппоненты: **Андреева Любовь Васильевна**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»;

Кичик Кузьма Валерьевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского права федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Защита диссертации состоится «20» сентября 2021 года в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 503.001.01 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительств Российской Федерации по адресу: 117218, Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – www.izak.ru.

Автореферат разослан «___» _____ 2021 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат юридических наук

О.В. Сергеева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Масштабы государственных и муниципальных закупок в России неуклонно растут. Согласно официальной статистике Министерства финансов России только в 2019 году было размещено 2,96 млн. извещений об осуществлении закупок на 9,6 трлн. руб¹. (для сравнения: в 2018 году извещений о проведении закупок было размещено на 8,3 трлн. руб²., а в 2017 году на 7,1 трлн. руб³.).

Законодательство, касающееся заключения и исполнения государственных контрактов, подвергается перманентному реформированию. Но несмотря на это многие вопросы так и остаются неразрешенными, включая те, которые носят фундаментальный характер.

Так, до сих пор сохраняется коллизия между Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ) и Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе). ГК РФ (§ 4 гл. 30 и § 5 гл. 37) хоть и фрагментарно, но регламентирует процедуру заключения государственных контрактов на поставку и подряд. Однако этот порядок не соответствует процедуре, установленной Законом о контрактной системе, а потому участникам оборота всякий раз нужно решать, каким из двух упомянутых нормативных правовых актов следует руководствоваться. При этом ГК РФ

1 Сводный аналитический отчет Минфина России о результатах мониторинга применения Закона о контрактной системе в 2019 г. URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2020/06/main/Svodnyy_analiticheskiy_otchet_2019.pdf (дата обращения: 20.06.2020).

2 Сводный аналитический отчет Минфина России о результатах мониторинга применения Закона о контрактной системе в 2018 г. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2019/04/main/Svodnyy_analiticheskiy_otchet_2018_itog.docx (дата обращения: 20.06.2020).

3 Сводный аналитический отчет Минфина России о результатах мониторинга применения Закона о контрактной системе в 2017 г. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2018/09/main/svodnyy_analiticheskiy_otchet_-_2017.docx (дата обращения: 20.06.2020).

ограничивается регулированием государственных контрактов на поставку товаров и выполнение работ, хотя очевидно, что публичные нужды имеют более широкие пределы.

Не менее сложным остается вопрос о последствиях нарушения процедуры заключения государственного контракта и, в частности, о возможности признать недействительным порочный, но исполненный контракт. Несмотря на то, что действующее законодательство России не делает на этот счет каких-либо исключений, судебная практика уже много лет испытывает трудности при рассмотрении таких споров. Причина очевидна: в результате признания исполненного контракта недействительным и применения последствий недействительности сделки могут серьезно пострадать общественные интересы (больницы останутся без лекарственного обеспечения, школьные столовые – без оборудования для подогрева или приготовления пищи, дети-сироты – без квартир и проч.). В отсутствие нормативного регулирования этого вопроса судьи вынуждены использовать доводы, которые едва ли можно считать оптимальными.

С другой стороны, и правоприменительная практика порой искусственно создает проблемы, которых нет в нашем законодательстве. В частности, суды считают, что «по общему правилу, поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие государственного или муниципального контракта не порождает у исполнителя права требовать оплаты соответствующего предоставления»⁴, хотя это в корне расходится с запретом неосновательного обогащения.

Кроме того, в сфере государственных закупок возникает много других, более узких проблем. Для иллюстрации можно привести недавнее Постановление Конституционного Суда РФ, который признал не

⁴ Пункт 20 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Президиумом ВС РФ 28 июня 2017 г.

соответствующей Конституции России норму Закона о контрактной системе, регламентирующей порядок включения сведений о субъекте в реестр недобросовестных поставщиков⁵.

Думается, что главная причина подобных проблем кроется в отсутствии у законодателя и правоприменителей четкого понимания, какое место занимают государственные контракты в нашей системе гражданско-правовых договоров и каким должен быть порядок их регулирования.

В настоящей диссертации рассмотрены правовые проблемы и сущность государственных контрактов; в то же время выводы, сделанные автором, могут быть применимы и в отношении муниципальных контрактов, поскольку указанные проблемы (по большей части) являются общими и для государственных, и для муниципальных контрактов.

Степень теоретической разработанности темы. В настоящее время наличествует множество исследований, посвященных общим вопросам заключения и исполнения государственных и муниципальных контрактов, а также отдельным более узким правовым проблемам в указанной области. В то же время, несмотря на актуальность и высокую степень разработанности рассматриваемой проблематики, на сегодняшний день нет работ, посвященных комплексному исследованию государственного контракта как особой модели гражданско-правового договора, с охватом таких аспектов, как особая форма ответственности за нарушения в сфере государственных закупок; признание недействительными ничтожных государственных контрактов и их конвалидация (исцеление); последствия удовлетворения публичных нужд в отсутствие заключенного государственного контракта.

Теоретические и методологические вопросы, касающиеся правовой природы государственного контракта и процедуры его заключения, были

⁵ Постановление КС РФ от 9 апреля 2020 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части 3 статьи 104 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" в связи с жалобой гражданина В.В. Сониной» // РГ. 2020. № 85.

отражены в трудах таких ученых, как Е.В. Агапова, Л.В. Андреева, В.Е. Белов, О.А. Беляева, К.Х. Бовис, М.И. Брагинский, В.А. Вайпан, В.В. Витрянский, Т.Р. Григорян, В.В. Кикавец, А.Е. Кирпичев, К.В. Кичик, Н.А. Курц, Д.И. Мейер, К.П. Победоносцев, И.А. Покровский, П.Г. Редкин, Е.А. Свиных, О.А. Сергачева, Ф.А. Тасалов, В. Тиммерманс, К.Р. Хамер, Г.Ф. Шершеневич, В.Ф. Яковлев, Т.С. Яценко и многих других.

Научные исследования в указанной области, как правило, охватывают следующие вопросы: государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики⁶, муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации⁷, участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами⁸, договорные отношения государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок⁹ и проч.

Перечисленные научные труды содержат суждения об особом месте государственного (муниципального) контракта в системе гражданско-правовых договорных конструкций. Тем не менее, полного и всеобъемлющего исследования государственного контракта как особой модели гражданско-правового договора в цивилистической науке пока не представлено.

Научная новизна диссертации состоит в том, что автором изучены: специфика государственного контракта как особой модели (конструкции) гражданско-правового договора; порядок его заключения и отказа от исполнения контракта; особого рода ответственность за уклонение от

6 Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ как средство государственного регулирования экономики: правовые вопросы: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

7 Кирпичев А.Е. Муниципальный контракт в гражданском праве Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

8 Белов В.Е. Участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в отношениях, связанных с государственными заказами: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

9 Григорян Т.Р. Договорные отношения государственного заказчика в контрактной системе в сфере закупок: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2020.

заключения договора и существенное нарушение условий контракта (реестр недобросовестных поставщиков); специфика признания недействительным ничтожного государственного контракта и основания для его конвалидации. Кроме того, рассмотрен вопрос о правовых последствиях удовлетворения публичных нужд в отсутствие заключенного государственного контракта.

Теоретической основой диссертации являются фундаментальные исследования отечественных ученых, изучающих проблемы правового регулирования государственных и муниципальных контрактов, административной и квазиадминистративной ответственности, теории недействительности сделок.

Методология исследования представлена совокупностью общенаучных (в частности, методы анализа, синтеза, дедукции, индукции, статистический метод) и частнонаучных (в том числе сравнительного, сравнительно-правового, конкретно-исторического, формально-юридического методов, а также метода правового моделирования) приемов и способов.

Эмпирическая база исследования представлена материалами отечественной правоприменительной практики Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также результатами статистических и экономических исследований.

Цель диссертационного исследования состоит в комплексном изучении проблем правового регулирования отношений, складывающихся до и после заключения государственного контракта, и выработке – по результатам этой работы – рекомендаций, призванных совершенствовать законодательство Российской Федерации, в частности, путем внесения поправок в ГК РФ и Закон о контрактной системе.

Достижение цели диссертационного исследования обусловлено постановкой и решением следующих взаимозависимых научных **задач**:

1) раскрыть правовую сущность государственного контракта, дать определение этому договору, обозначить различия между публичными нуждами и нуждами публично-правовых образований;

2) определить место государственного контракта в системе гражданско-правовых договорных конструкций, а также в ряду иных договоров, заключаемых публично-правовыми образованиями;

3) проанализировать критерии отнесения субъектов к категории государственных заказчиков;

4) изучить порядок заключения и исполнения государственного контракта в Российской Федерации;

5) исследовать основания и порядок привлечения к такого рода ответственности, как включение сведений о субъекте в реестр недобросовестных поставщиков; определить ее правовую природу;

6) выявить недостатки текущего законодательного регулирования, касающегося оснований и порядка отказа от исполнения государственного контракта;

7) исследовать правовую природу неустойки за нарушение условий государственного контракта;

8) рассмотреть условия и основания для признания процедуры закупки и (или) государственного контракта недействительными, предложить основания для конвалидации ничтожного контракта;

9) рассмотреть коллизии правоприменения в части отказа судов в удовлетворении исков о взыскании оплаты за поставленный товар (выполненную работу, оказанную услугу) при отсутствии заключенного государственного контракта;

10) выработать рекомендации по совершенствованию нормативного регулирования с целью разрешить наиболее актуальные проблемы, связанные с заключением и исполнением государственного контракта.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в процессе заключения и исполнения государственных (муниципальных) контрактов.

Предметом диссертационного исследования являются нормы отечественного законодательства, прямо или косвенно регулирующие заключение, исполнение и расторжение государственных (муниципальных) контрактов, а также основополагающие идеи, отраженные в научных исследованиях по аналогичной тематике; принципиальные судебные позиции, закрепленные в соответствующих постановлениях.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что она представляет собой комплексное исследование государственного контракта как особой модели (конструкции) гражданско-правового договора. Работа содержит ряд научных выводов автора, которые ранее не были сформулированы в трудах других исследователей в области, касающейся государственных или муниципальных контрактов.

В частности, предложено понятие государственного контракта, поименованы основные признаки этого договора; рассмотрены основания для его заключения и расторжения; определены последствия удовлетворения публичных нужд в отсутствие заключенного контракта; изучены основания для признания контракта, заключенного с нарушением установленных законом правил, недействительным; исследована особая форма ответственности в виде включения сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков.

Впервые проанализирован вопрос о возможности конвалидации государственного контракта, признанного недействительным; исследованы подходы иностранных правовых порядков к этой проблеме.

В тексте работы сформулированы предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего вопросы удовлетворения публичных нужд и нужд публично-правовых образований.

Научная новизна работы раскрывается в следующих положениях, выносимых на защиту.

1. В конструкцию государственного контракта можно облечь любой гражданско-правовой договор, как поименованный, так и непоименованный (*sui generis*), при условии, что он содержит следующие конститутивные признаки:

- 1) заключен с целью удовлетворения публичных нужд;
- 2) в качестве стороны участвует публично-правовое образование;
- 3) имеет место встречный характер прав и обязанностей сторон договора.

Последний признак отличает конструкцию государственного контракта от иных договоров, заключаемых публично-правовыми образованиями для обеспечения потребностей общества, а именно: от соглашения о государственно-частном партнерстве, специального инвестиционного контракта, соглашения о разделе продукции, полученной от разработки недр, концессионного соглашения и соглашения о защите и поощрении капиталовложений.

Модель государственного контракта нельзя рассматривать как тип или вид гражданско-правового договора, поскольку у нее нет самостоятельного предмета. По этой же причине у государственного контракта не может быть самостоятельных существенных условий. Указание законодателя на необходимость фиксировать в государственном контракте определенное условие нужно толковать как предписание заказчику, нарушение которого ведет не к незаключенности, но к недействительности договора, если это нарушение носит существенный характер, а сами условия невосполнимы. В таком случае договор может быть признан недействительным как сделка, нарушающая требования закона.

2. В отличие от иных гражданско-правовых договоров, где один субъект имеет перед другим обязательства и несет ответственность, при заключении

и исполнении государственного контракта на первый план выходит социальный характер сделки. Именно поэтому порядок заключения, исполнения и расторжения государственного контракта определяется в специальном законодательстве, и только оно должно иметь приоритет в случае возникновения коллизий с другими законами одного и того же уровня. Общегражданский закон может применяться только субсидиарно, а цели специального регулирования должны превалировать в динамике всего процесса правоприменения, поскольку правильное понимание рассматриваемых отношений возможно только через целевую призму их социальной направленности.

3. Конкурентные процедуры закупок – это гражданско-правовые отношения заказчиков и участников закупок, возникающие до установления обязательства (государственного контракта). Характер этих отношений предполагает необходимость сотрудничества сторон, в том числе путем проведения регламентированных переговоров. Условиями проведения переговоров должны быть сохранение конфиденциальности информации, содержащейся в заявках, запрет дискриминации участников закупки, а также наделение всех субъектов переговоров правом представить свои окончательные заявки по результатам таких переговоров.

4. Осуществляя платеж за заключение контракта в результате «поворота аукциона», участник закупки преследует цель исполнить контракт. Если эта цель не достигнута (в случае признания договора недействительным или его расторжения), то оснований удерживать указанную сумму у заказчика нет. Такой подход должен использоваться в качестве общего правила. Но он не может применяться в случае, когда основанием недействительности контракта или его расторжения явились неправомерные действия самого победителя закупки.

5. Существенное нарушение установленной законом процедуры заключения государственного контракта следует квалифицировать как

посягательство на публичные интересы, а значит, сделка должна признаваться ничтожной. Однако и признание контракта недействительным может привести к нарушению общественных интересов, причем гораздо более существенному. В этом случае суду должно быть предоставлено право конвалидировать ничтожный государственный контракт в публичных интересах.

Конвалидация разрешает конфликт между признанием контракта недействительным и целью, которую преследовал законодатель при установлении правила о ничтожности сделок, посягающих на публичные интересы, – защитой этих интересов.

6. Действующее законодательство России не допускает удовлетворения публичных нужд в отсутствие государственного контракта, заключенного согласно установленным требованиям. Следовательно, игнорирование данного запрета является не обходом закона, а прямым его нарушением.

Ситуация, при которой заказчик был обязан провести конкурентную процедуру отбора поставщика, но вместо этого принял от последнего исполнение и подписал соответствующие документы (акты, накладные и проч.), должна быть признана разовой недействительной сделкой, поскольку она совершена с нарушением закона и считается посягательством на публичные интересы либо права и охраняемые законом интересы третьих лиц. Гражданско-правовыми последствиями удовлетворения публичных нужд в отсутствие надлежащим образом заключенного государственного контракта, должны быть признание сделки недействительной и применение последствий ее недействительности либо конвалидация этой сделки.

7. Пени за просрочку исполнения по государственному контракту по своей правовой природе являются законной неустойкой, а потому подлежат взысканию и в тех случаях, когда в контракте отсутствует указание об этом. Аналогичную природу имеет и штраф, налагаемый на поставщика за неисполнение контракта.

Иная природа характерна для штрафов, взыскиваемых поставщиком или заказчиком за ненадлежащее исполнение контракта другой стороной. Хотя размер таких штрафов определен в нормативном порядке, сама формулировка «ненадлежащее исполнение» не является указанием на конкретное правонарушение, совершение которого влечет гражданско-правовую ответственность. В этой связи именно в контракте должны быть перечислены конкретные нарушения, за которые взыскивается штраф.

8. Включение в реестр недобросовестных поставщиков есть особое средство защиты публичных интересов, которое по своей природе является публично-правовой санкцией. Подвергаться такому наказанию может только виновное лицо, а для этого должна быть опровергнута его презумпция невиновности. «Автоматическое» наказание самого поставщика, а тем более его директора, членов правления лишь за то, что поставщик совершил правонарушение, недопустимо.

Учредители (участники) организации не совершают сделки от имени общества, но отвечают за основные направления его деятельности. В этой связи следует признать ошибочным решение законодателя о включении в реестр недобросовестных поставщиков сведений об учредителях (участниках) поставщика – юридического лиц.

Предложения по совершенствованию законодательства.

1. Государственный контракт представляет собой особую договорную модель, поэтому в гл. 27 ГК РФ должна быть помещена норма, содержащая определение, признаки государственного контракта, а также указание на то, что порядок его заключения, исполнения и расторжения устанавливается специальным законом. Кроме того, в гл. 27 Кодекса следует внести норму, регламентирующую последствия нарушения процедуры заключения контракта. В этой связи § 4 гл. 30, § 5 гл. 37, а также абз. 2 ст. 778 из ГК РФ необходимо признать утратившими силу. Равным образом должна быть исключена ссылка в п. 2 ст. 535 на § 4 гл. 30 ГК РФ.

Предлагается внести в ГК РФ новую статью следующего содержания:

«Статья 429.5. Государственный (муниципальный) контракт.»

1. Государственным (муниципальным) контрактом признается договор, заключенный публично-правовым образованием с целью удовлетворения публичных нужд, устанавливающий встречный характер прав и обязанностей сторон договора.

2. Особенности заключения, исполнения и расторжения государственного (муниципального) контракта определяются в специальном федеральном законе.

3. Государственный (муниципальный) контракт, заключенный с существенным нарушением установленной законом процедуры, является ничтожным. Суд может признать такой контракт действительным, если того требуют публичные интересы».

2. Требования законодателя к порядку заключения государственного контракта должны быть логичны и целесообразны; создание для сторон неоправданных барьеров при заключении столь специфических договоров недопустимо. Для устранения проблем, возникающих на стадии предконтрактных отношений, предлагается следующее.

Во-первых, следует предоставить возможность участникам закупок исправлять свои ошибки. Применительно к процедуре рассмотрения заявок необходимо ввести стадию предварительного их рассмотрения. Результаты предварительного рассмотрения заявок должны оформляться протоколом, в котором указывается, какие из них будут допущены, а какие – нет. В отношении недопущенных заявок протокол должен содержать исчерпывающий перечень выявленных нарушений. Соответственно, если все указанные заказчиком нарушения будут устранены, заявка должна быть допущена. На этапе же заключения контракта необходимо обязать заказчика и поставщика информировать друг друга о выявленных нарушениях. Если ошибки будут исправлены, препятствий для контрактации нет.

Во-вторых, необходимо исключить из Закона о контрактной системе норму о представлении деклараций соответствия участников закупок установленным законом требованиям. Сказанное, разумеется, не касается самого запрета на заключение контракта с лицами, которые не отвечают требованиям, установленным законодателем и (или) заказчиком.

В-третьих, нельзя признать оправданным требование дублировать в документации о закупке законодательные нормы, а потому указанное требование должно быть отменено.

3. Установленный в Законе о контрактной системе порядок отказа от договора нуждается в корректировке.

Во-первых, возможность отказаться от договора посредством ссылки на гражданское законодательство приводит к тому, что контракты расторгаются по самым незначительным причинам и даже в отсутствие каких-либо нарушений.

Во-вторых, нельзя признать обоснованным 10-дневный срок, предоставляемый должнику на устранение нарушений. Ведь в одних случаях такой срок может оказаться чрезмерным, а в других – явно недостаточным. Полагаем, что следует использовать категорию разумного срока, который должен устанавливать кредитор в момент принятия решения об отказе от договора (если допущенные должником нарушения не будут устранены). При этом последующая оценка судом такого срока должна учитывать характер обязательства, взаимоотношения сторон, условия исполнения, влияющие на возможность своевременной реализации контракта.

В-третьих, нельзя не учитывать возможное противостояние публичных интересов и интересов сторон государственного контракта, в связи с чем в отношении и поставщика и заказчика целесообразно предусмотреть административное наказание за принятие неправомерного решения об отказе от государственного контракта.

Исходя из вышеизложенного, нормы Закона о контрактной системе требуют определенных изменений. Полагаем необходимым:

- 1) указать, что право на отказ от договора возникает лишь в случае существенного нарушения одной из сторон своих обязательств;
- 2) обусловить право кредитора на отказ необходимостью назначения должнику разумного срока на устранение нарушений;
- 3) установить административную ответственность заказчика и поставщика за принятие неправомерного решения об отказе от государственного контракта.

4. Для включения информации в реестр недобросовестных поставщиков необходимо установить вину соответствующего лица, что возможно только по результатам гласного разбирательства с соблюдением принципа состязательности сторон. Поэтому лицо, в отношении которого решается вопрос о внесении в реестр недобросовестных поставщиков, должно быть специально уведомлено о предстоящем рассмотрении дела.

Совершение контрольным органом указанных действий требует времени, в связи с чем необходимо существенно увеличить срок, в течение которого он должен решить, имеются ли основания для включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков. Иначе невозможно точно установить вину потенциальных нарушителей.

На основании вышеизложенного полагаем, что ст. 104 Закона о контрактной системе нуждается в корректировке.

Во-первых, из этой статьи необходимо полностью исключить упоминания об учредителях (участниках) организации-поставщика, так как ошибки директора не могут служить причиной включения этих лиц в информационный ресурс, аккумулирующий негативные репутационные сведения.

Во-вторых, необходимо добавить две новые части следующего содержания: *«12. Лицо не может быть привлечено к ответственности в*

виде включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств:

- 1) отсутствует событие правонарушения;*
- 2) контролирующий орган не установил вину лица в совершении правонарушения;*
- 3) истек срок давности привлечения к данной ответственности.*

13. Контролирующий орган не вправе рассматривать дело о включении сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков в отсутствие надлежащего уведомления привлекаемого к ответственности лица».

В-третьих, ч. 7 ст. 104 Закона о контрактной системе необходимо изложить в следующей редакции: *«Срок давности для привлечения лица к ответственности в виде включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков составляет один год».*

Практическая значимость диссертации заключается в том, что предложенные выводы: способствуют углубленному познанию регламентации отношений, возникающих при заключении государственных и муниципальных контрактов; значимы для эффективного разрешения вопросов правоприменения, а также проблем прикладного характера; применимы в деятельности хозяйствующих субъектов – участников закупок.

Выводы автора могут быть не только использованы в правоприменительной практике российских судебных органов, но и имплементированы в нормы законодательства с целью его совершенствования. Предложенные идеи, в том числе, предлагаются как предмет последующих научных исследований в рамках гражданского и предпринимательского права. Результаты диссертации могут быть использованы в процессе преподавания учебных дисциплин по специальности 12.00.03 – гражданское право, предпринимательское право, семейное право, международное частное право.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы диссертационного исследования опубликованы в специализированных научных изданиях, в том числе в рецензируемых журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации. Идеи работы обсуждались также на различных международных научно-практических мероприятиях, в том числе:

1. Доклад «Гипертрофированная прозрачность в документации о закупках» (Круглый стол «Правовое регулирование информационного сопровождения публичных закупок», РАНХиГС, 4 июля 2019 г.);

2. Доклад «Правовые проблемы ведения закрытого реестра банковских гарантий» (Научно-исследовательский семинар «Динамика правового регулирования отношений по государственному оборонному заказу», ИЗиСП при Правительстве РФ, 21 марта 2019 г.);

3. Доклад «Правовой режим контрактов унитарных предприятий и договоров иных заказчиков в банкротном процессе» (XIII Ежегодные чтения, посвященных памяти профессора С.Н. Братуся, ИЗиСП при Правительстве РФ, 24 октября 2018 г.);

4. Доклад «Конфликт интересов в ракурсе антимонопольного контроля» Евразийский антикоррупционный форум, ИЗиСП при Правительстве РФ, 25 апреля 2018 г.);

5. Доклад «Реестр недобросовестных поставщиков и Обзор практики Верховного суда по госзакупкам» (Шестой интерактивный круглый стол «Новое в законодательстве о публичных закупках: Закон о контрактной системе и Закон № 223–ФЗ», МГУ им. М.В. Ломоносова, 29 ноября 2017 г.).

Результаты исследования были успешно использованы при проведении открытого научно-исследовательского семинара по теме «Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности» для магистрантов 2 курса в рамках внедрения нового формата интерактивного образования – научно-исследовательских семинаров

аспирантов – при реализации магистерской программы «Корпоративный юрист» (кафедра частноправовых дисциплин Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации) 28 сентября 2018 г.

Структура диссертации обусловлена кругом обозначенных проблем, целью и задачами исследования, состоит из введения, трех глав, подразделенных на шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автором обоснованы выбор и актуальность темы диссертационного исследования, указаны его цели и задачи, определена степень разработанности темы, раскрыты методологические и теоретические основы диссертации, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, представлена теоретическая и практическая значимость результатов исследования и приведены данные об их апробации.

В главе 1 **«Правовая сущность государственного контракта»** исследованы вопросы о правовой природе, месте государственного контракта в системе договоров России, а также о конститутивных признаках этого соглашения.

Первый параграф **«Место государственного контракта в системе гражданско-правовых договоров России»** посвящен анализу правовой природы государственного контракта и его места в системе договоров Российской Федерации.

Несмотря на, что стороной государственного контракта является публично-правовое образование, последнее не имеет каких-либо властных полномочий в отношении своего контрагента, а потому возникающие между заказчиками и поставщиками отношения являются по своей природе частноправовыми. Следовательно, сам государственный контракт является гражданско-правовым договором.

Государственный контракт необходимо рассматривать как особую договорную конструкцию. Признавать его типом или видом гражданско-правовых договоров недопустимо, поскольку у государственного контракта нет самостоятельного предмета. Модель этого контракта является более широкой и лишь опосредует поименованные и непоименованные в ГК РФ договоры. В этой связи автор полагает, что данная договорная конструкция должна быть помещена в общую часть ГК РФ, а именно в главу 27. Помимо экономии правовых средств, обеспечения единства правового регулирования и устранения пробелов, такое выделение имеет еще одну крайне важную цель: вывод специального регулирования правоотношений, возникающих из данного контракта, на первое место, что необходимо для защиты публичных интересов. Применение ГК РФ может быть только субсидиарным и должно учитывать цели специального регулирования, которые, в свою очередь, должны превалировать на протяжении всего процесса правоприменения. В отличие от иных гражданско-правовых договоров, где один субъект имеет перед другим обязательства и несет ответственность, в интересующем нас случае на первый план выходит социальный характер сделки, т.к. сама она совершается с целью удовлетворения публичных нужд. Защитой общественных интересов и обусловлено принятие специальных законов, регулирующих названные правоотношения.

Во втором параграфе **«Конститутивные признаки государственного контракта»** автор исследует признаки государственного контракта.

Важность их правильного определения заключается в том, что публичные нужды могут быть удовлетворены не только в рамках государственного контракта, но и путем заключения таких договоров, как соглашение о государственно-частном партнерстве, специальный инвестиционный контракт, соглашение о разделе продукции, полученной от разработки недр, концессионное соглашение и соглашение о защите и поощрении капиталовложений. Автор проводит сравнение конструкции

государственного контракта с альтернативными способами удовлетворения общественных нужд.

На основании проведенного анализа автор приходит к выводу о том, что государственный контракт имеет следующие признаки: 1) цель – удовлетворение публичных нужд; 2) участие публично-правового образования в качестве стороны договора; 3) встречный характер прав и обязанностей сторон договора.

Исходя из этих признаков, автором предложена следующая дефиниция государственного контракта: государственный контракт – это гражданско-правовой договор, который заключен публично-правовым образованием с целью удовлетворения общественных нужд, предусматривающий встречный характер прав и обязанностей сторон.

Автор также отмечает, что у конструкции государственного контракта не может быть существенных условий, поскольку у него нет самостоятельного предмета. Модель государственного контракта всегда опосредует поименованные или непоименованные гражданско-правовые договоры (купля-продажа, подряд, услуги и проч.).

Глава 2 **«Обеспечение публичных нужд посредством государственного контракта: теоретико-прикладные проблемы»** посвящена исследованию правовых проблем, возникающих при заключении, исполнении и расторжении государственного контракта.

В первом параграфе **«Заключение, исполнение и расторжение государственного контракта»** обосновывается необходимость сотрудничества государственных заказчиков и участников закупки, в том числе при проведении конкурентных процедур закупок. Действующий в настоящее время запрет на переговоры заказчиков и участников закупок, по мнению автора, является неоправданным и лишь способствует так называемой мягкой коррупции, когда недобросовестные заказчики манипулируют закупками, чтобы заключить контракт с определенным

участником, формально не нарушая каких-либо законодательных предписаний.

В этом же параграфе автор исследует вопросы, касающиеся требований законодателя к содержанию документации о закупке, в частности требование копировать положения Закона о контрактной системе. Автор отмечает, что обилие излишней информации в документации о закупке по сути приводит к нарушению принципа транспарентности, т.к. лишь усложняет поиск; документация становится громоздкой и сложно читаемой.

Автор также исследует установленные Законом о контрактной системе порядок и основания для отказа от государственного контракта. Исходя из системного толкования норм Закона о контрактной системе, можно сделать вывод о том, что немотивированный отказ от государственного контракта недопустим. При этом автором отмечается нелогичность положений части 23 статьи 95 Закона о контрактной системе, буквальное толкование которой приводит к выводу о том, что кредитор, отказавшийся от договора по причине существенного нарушения его условий со стороны должника, обязан компенсировать размер реального ущерба, который возник у должника вследствие реализации кредитором своего права. Автор предлагает исключить данную норму.

Во втором параграфе **«Нарушение процедуры заключения государственного контракта»** ключевыми явились вопросы о последствиях заключения государственного контракта с нарушением установленной законом процедуры, а также о последствиях удовлетворения публичных нужд в отсутствие заключенного государственного контракта.

Автор отмечает, что существенное нарушение порядка заключения государственного контракта влечет признание его недействительным с возвратом исполненного по договору. Однако здесь возникает парадокс: с одной стороны, несоблюдение процедуры заключения контракта посягает на публичные интересы, а потому по правилам пункта 2 статьи 168 ГК РФ такая

сделка должна быть признана ничтожной; с другой, признание контракта недействительным также будет нарушать общественные интересы, и в ряде случаев гораздо существеннее.

Разрешить данную коллизию способна конвалидация ничтожного государственного контракта, которая представляется автору оптимальным способом выхода из таких ситуаций, при которых признание соглашения недействительным по правилу о ничтожности сделок, посягающих на публичные интересы, на самом деле противоречит самой цели защиты этих интересов.

Автор также исследует вопрос об оценке ситуации, при которой общественные нужды были удовлетворены без заключенного государственного контракта. Автор полагает, что поскольку действующее законодательство России не допускает обеспечения публичных нужд в отсутствие государственного контракта, заключенного согласно установленным требованиям, то игнорирование данного запрета является не обходом закона, а прямым его нарушением.

Гражданско-правовыми последствиями в подобных случаях должны быть признание сделки недействительной и применение последствий ее недействительности, либо конвалидация этой сделки. При условии, что возникшее правоотношение имеет признаки государственного контракта.

В главе 3 **«Ответственность за нарушения при заключении и исполнении государственного контракта»** исследуются вопросы юридической ответственности субъектов рассматриваемых правоотношений.

Параграф первый **«Административная, уголовная и гражданско-правовая ответственность»** посвящен анализу административной, уголовной, а также гражданско-правовой ответственности за нарушения при заключении и исполнении государственного контракта.

Автор полагает, что введение специальных административных составов можно в ряде случаев признать оправданным, однако этого нельзя сказать по

поводу специальных уголовных составов. Нарушения участников рассматриваемых правоотношений могут быть квалифицированы по другим («общим») уголовным составам, а потому введение дополнительных, специальных статей в УК РФ едва ли оправдано, тем более что они носят довольно неопределенный характер.

Анализируя вопрос о гражданско-правовой ответственности, автор приходит к выводу, что пени за просрочку исполнения государственного контракта заказчиком или поставщиком являются по своей природе законной неустойкой, поскольку размер такой неустойки и основания для ее начисления установлены законодателем. Аналогичный вывод можно сделать в отношении штрафа за неисполнение поставщиком обязательств по контракту.

Иная природа характерна для штрафов, взыскиваемых поставщиком или заказчиком за ненадлежащее исполнение контракта другой стороной. Хотя размер таких штрафов определен в нормативном порядке, сама формулировка «ненадлежащее исполнение» не является указанием на конкретное правонарушение, совершение которого влечет гражданско-правовую ответственность.

Во втором параграфе **«Включение информации о субъекте в Реестр недобросовестных поставщиков»** исследуется правовая сущность такого специфического вида ответственности, как включение информации о субъекте в реестр недобросовестных поставщиков.

Автор отмечает, что природа рассматриваемой ответственности носит публично-правовой характер. Подвергаться такому наказанию может только виновное лицо, а для этого должна быть опровергнута его презумпция невиновности. «Автоматическое» наказание самого поставщика, а тем более его директора является недопустимым.

Автор отмечает ошибочность подхода законодателя, допускающего включение информации в реестр недобросовестных поставщиков не только о

самом поставщике, но и о его учредителях (участниках, акционерах), если поставщиком является юридическое лицо.

В **заключении** сформулированы основные выводы и предложения по совершенствованию законодательства в сфере гражданско-правового регулирования отношений, возникающих при заключении и исполнении государственного контракта.

**Основные положения диссертационного исследования
отражены в научных публикациях автора:**

*Научные статьи в рецензируемых научных журналах и изданиях,
рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования
Российской Федерации для публикации основных научных результатов
диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук:*

1. Чваненко Д.А. Конвалидация ничтожного государственного контракта // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2020. № 3. С. 52 – 56;

2. Чваненко Д.А. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как вид публично-правовой ответственности // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 1. С. 28 – 32;

3. Чваненко Д.А. О реестре недобросовестных поставщиков (комментарий к Определению ВС РФ от 12 августа 2016 г. № 310-КГ16-5426) // Конкурентное право. 2017. № 3. С. 45 – 48.

Научные публикации в монографиях:

4. Беляева О.А., Чваненко Д.А. Цифровизация государственных и муниципальных закупок: целеполагание, эволюция и перспективы // Правовое регулирование экономических отношений в современных условиях развития цифровой экономики: монография / Отв. ред. В.А. Вайпан, М.А. Егорова. М., 2019. С. 129 – 139;

5. Чваненко Д.А. Правовой режим контрактов унитарных предприятий и договоров иных заказчиков в банкротном процессе // Договор как общеправовая ценность: Монография. М., 2018. С. 227–236.

Публикации в сборниках материалов международных научно-практических конференций:

6. Чваненко Д.А. Государственный контракт как особая модель гражданско-правового договора // Модернизация гражданского законодательства: сборник материалов к XV Ежегодным научным чтениям памяти профессора С.Н. Братуся. М., 2020. С. 129 – 138;

7. Чваненко Д.А. Запрет на переговоры и необоснованный формализм как основные проблемы в сфере государственных и муниципальных закупок // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы V Международной конференции (9 июня 2017 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М., 2017. С. 301 – 317.

Научные статьи в иных изданиях:

8. Беляева О.А., Чваненко Д.А. Гипертрофированная транспарентность в документации о закупках // Научные Известия. 2019. № 17. С. 58–62;

9. Чваненко Д.А. Можно ли уступить требование по госконтракту? Комментарий к Определению Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ от 20.04.2017 № 307-ЭС16-19959 // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2017. № 5. С. 31 – 35.