

## ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ЗАЩИТА ПРАВ СТОРОН ПО ДОГОВОРУ ПОДРЯДА ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

© 2011 Т.В. Сазонова

Саратовская государственная юридическая академия

E-mail: tomasaz1983@mail.ru

Статья посвящена гражданско-правовой защите прав сторон по договору подряда для государственных и муниципальных нужд. Рассматриваются способы защиты нарушенных прав заказчика и подрядчика. Автор обращает внимание на противоречие, недостатки действующего законодательства в области подрядных работ для государственных и муниципальных нужд. В связи с этим указывается на необходимость принятия специального закона о подрядах для государственных и муниципальных нужд.

*Ключевые слова:* договор подряда, государственные и муниципальные нужды, гражданско-правовая защита.

Государственный (муниципальный) контракт представляет собой гражданско-правовое обязательство, содержанием которого являются субъективные права и обязанности сторон, выражающиеся в совершении определенных действий исходя из принципов надлежащего и реального исполнения обязательств. При исполнении государственного (муниципального) контракта возможна просрочка как со стороны подрядчика, так и заказчика. В случае если подрядчик при выполнении работ по строительству объектов для федеральных государственных нужд нарушает сроки ввода в действие предприятий, зданий, сооружений, пусковых комплексов и очередей, а также отдельных объектов, заказчик вправе использовать такой способ защиты, как взыскание штрафа с подрядчика в размере одной тысячной части договорной стоимости за каждый день просрочки до фактического завершения строительства<sup>1</sup>.

Законодательно закреплено, что в случае если подрядчик нарушил срок исполнения обязательства, предусмотренного условиями контракта, заказчик вправе воспользоваться таким способом защиты, как взыскание неустойки (штрафа, пеней). Она начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства в размере не менее одной трехсотой действующей на день уплаты неустойки (штрафа, пеней) ставки рефинансирования Центрального банка РФ. Подрядчик освобождается от уплаты неустойки (штрафа, пеней), если докажет, что просрочка

исполнения произошла вследствие непреодолимой силы или по вине заказчика<sup>2</sup>.

В случае просрочки исполнения заказчиком обязательства, предусмотренного государственным (муниципальным) контрактом, подрядчик вправе взыскать с заказчика неустойку в размере одной трехсотой действующей на день ее уплаты ставки рефинансирования Банка России за каждый день просрочки. Заказчик может быть освобожден от уплаты неустойки (штрафа, пеней), если докажет, что имела место непреодолимая сила или вина подрядчика<sup>3</sup>. Следовательно, подрядчик и заказчик в случае нарушения их прав контрагентом при выполнении подрядных работ для государственных или муниципальных нужд формально наделяются действующим законодательством одинаковыми способами защиты своих нарушенных прав - взысканием неустойки в случае просрочки. Однако заказчик находится в более выгодном положении, так как размер неустойки, который он может взыскать, больше размера неустойки, взыскиваемой подрядчиком.

Как правило, учитывая специфику государственного (муниципального) контракта, стороны самостоятельно устанавливают размер неустойки за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Одновременно необходимо учитывать принцип разумности при определении ее размера, иначе он может быть снижен судом. Возьмем пример из судебной практики. В результате проведенного конкурса на размещение государственного заказа проектировщик и заказчик заключили государственный контракт, согласно которому проектиров-

щик обязался разработать проектно-сметную документацию по капитальному ремонту зданий. Проектировщик не передал заказчику в обусловленный контрактом срок проектно-сметную документацию. Заказчик обратился в арбитражный суд с требованием о взыскании неустойки, так как контрактом было предусмотрено, что за невыполнение проектировщиком сроков исполнения обязательств он уплачивает неустойку в размере 0,1 % от стоимости работ за каждый день просрочки. Судебные инстанции установили, что проектировщик нарушил установленные в контракте сроки выполнения проектно-изыскательских работ, и пришли к выводу о наличии оснований для удовлетворения иска о взыскании неустойки. Суд кассационной инстанции указал, что неустойка подлежит уплате проектировщиком, но ее размер должен быть уменьшен, учитывая ее несоразмерность. Свое решение он обосновал тем, что критериями для установления несоразмерности в каждом конкретном случае могут быть: чрезмерно высокий процент неустойки; значительное превышение суммы неустойки - суммы возможных убытков, вызванных нарушением обязательств; длительность неисполнения договорных обязательств и др. Размер установленной в контракте неустойки составляет 36 % годовых и существенно превышает учетную ставку банковского процента, действующую на день вынесения решения, - 10 %. Доказательства причинения учреждению убытков в результате ненадлежащего исполнения обществом обязательств в материалах дела отсутствуют. При таких обстоятельствах суд кассационной инстанции уменьшил сумму неустойки в 2 раза<sup>4</sup>.

Государственный (муниципальный) контракт представляет собой договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в целях обеспечения государственных или муниципальных нужд. Стороной контракта является государство, муниципальное образование, но в соответствии с ГК РФ они участвуют в гражданско-правовых отношениях на равных началах с другими субъектами права, т.е. речь идет о юридическом равенстве сторон. Исходя из этого можно сказать, что государственный (муниципальный) контракт является гражданско-правовым договором. Контракту одновременно присущ ряд отличительных признаков. Контракт носит публично-правовой характер, имеет особую целевую направленность, так как в результате его исполнения удовлетворяются общезначимые экономические потребности.

Следующей особенностью государственного (муниципального) контракта является его финансирование из специальных источников, к которым относятся государственные бюджеты различных уровней и внебюджетные источники, бюджеты муниципальных образований. Государственный (муниципальный) контракт имеет особенности в субъектном составе. Обязательным участником указанных правоотношений является государственный (муниципальный) заказчик. Заключению государственного (муниципального) контракта предшествует особая процедура - размещение государственного (муниципального) заказа. Можно согласиться с существующей в юридической литературе точкой зрения, в соответствии с которой государственный (муниципальный) контракт является гражданско-правовым договором, но имеет отдельные административно-публичные элементы<sup>5</sup>.

Исполнение государственного (муниципального) контракта непосредственно связано с его финансированием, поэтому контракт и на выполнение подрядных работ должен заключаться на период финансирования. Но в законодательстве отсутствует указание на срок действия государственного (муниципального) контракта. Чтобы устранить имеющийся пробел, будет целесообразно *дополнить ст. 763 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) пунктом следующего содержания*: “3. Государственный или муниципальный контракт на выполнение подрядных работ, финансируемый за счет средств бюджетов разных уровней, подлежит заключению на период, на который утвержден соответствующий бюджет”.

Законодатель закрепляет существенные условия государственного (муниципального) контракта, которые стороны должны согласовать, чтобы контракт считался заключенным<sup>6</sup>. К таковым относятся условия об объеме и стоимости подлежащей выполнению работы, сроках ее начала и окончания, размере и порядке финансирования и оплаты работ, способах обеспечения исполнения обязательств сторон. Определение круга существенных условий в ст. 766 ГК РФ имеет своей целью упорядочение процесса заключения контракта и установления объективной определенности заключенного контракта путем обозначения минимума условий, только при наличии которых контракт может считаться состоявшимся, если стороны хотят достичь результата контракта.

При выполнении государственного (муниципального) контракта подрядчик самостоятельно

выполняет предусмотренную контрактом работу. Одновременно возникает вопрос: вправе ли подрядчик для выполнения работ привлечь третьих лиц без согласования с заказчиком? Судебная практика положительно отвечает на данный вопрос при условии отсутствия данного запрета в государственном (муниципальном) контракте. Данный вывод основывается на том, что исполнение государственного (муниципального) контракта осуществляется на основании норм ГК РФ и Федерального закона № 94-ФЗ (ст. 768 ГК РФ). Согласно п. 1 ст. 313 ГК РФ исполнение обязательства может быть возложено должником на третье лицо, если из закона, условий обязательства или его существа не вытекает обязанность должника исполнить обязательство лично. Пункт 1 ст. 706 ГК РФ предусматривает возможность привлечения подрядчиком других лиц (субподрядчиков) к выполнению работы, если из закона или договора подряда не вытекает обязанность подрядчика выполнить работу лично. В этом случае подрядчик выступает в роли генерального подрядчика. Федеральный закон № 94-ФЗ не запрещает подрядчику привлекать к исполнению государственного (муниципального) контракта третьих лиц. Поэтому суды обоснованно приходят к выводу о возможности привлечения третьих лиц к выполнению работ по государственному (муниципальному) контракту, если это не запрещено контрактом<sup>7</sup>.

Заключению государственного (муниципального) контракта предшествует особая стадия - размещение госзаказа - представляющая собой специальный порядок и конкретные способы размещения госзаказа с целью выбора будущего подрядчика. Все способы размещения государственного или муниципального заказа можно разделить на две части: путем проведения торгов или без проведения торгов. Торги проводятся в форме конкурса или аукциона.

Заказчик для проведения конкурса разрабатывает конкурсную документацию. Она должна содержать требования к качеству, техническим характеристикам работы, безопасности, функциональным характеристикам результата работы, а также иные показатели, связанные с определением соответствия выполняемых работ потребностям заказчика. Одновременно с этим законодатель устанавливает пределы в осуществлении права государственного заказчика на получение информации о подрядчике. Заказчик не вправе требовать предоставления информации о квалификации участника

размещения заказа, его опыте работы, а также сведений о деловой репутации, о наличии у участника размещения заказа производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для выполнения работ, являющихся предметом контракта. С данной позицией законодателя сложно согласиться по следующим причинам. Заказчик должен быть уверен в выполнении государственного (муниципального) заказа качественно, в полном объеме и в срок. Все это возможно лишь в случае, если работа будет выполняться квалифицированным и опытным подрядчиком, деловая репутация которого не вызывает сомнений. Одновременно с этим у подрядчика должны быть необходимые финансовые и производственные мощности для выполнения определенного договором объема работы. Только при наличии всех этих факторов потенциальный подрядчик достигнет результата работы в соответствии с условиями договора подряда для государственных (муниципальных) нужд. Поэтому, чтобы защитить интересы заказчика, более целесообразно будет включение в Федеральный закон № 94-ФЗ в качестве обязательных следующих сведений о подрядчике, содержащихся в заявке на участие в торгах: о квалификации участника размещения заказа, его опыте работы, о деловой репутации, о наличии у участника размещения заказа производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для выполнения работ, выступающих предметом контракта.

Аукцион является достаточно часто применяемым способом размещения заказа. Победителем признается лицо, предложившее самую низкую цену контракта. Следует обратить внимание на то, что подрядчик может предложить более низкую цену выполнения работы лишь в случае использования работников низкой квалификации, дешевых материалов, техники плохого качества. И в итоге это отразится на качестве выполненной работы, что противоречит потребностям заказчика, который хочет получить результат работы надлежащего качества, без недостатков. Поэтому аукцион в меньшей степени защищает интересы и права заказчика.

Но действующим законодательством предусмотрено обязательное проведение открытого аукциона в электронной форме для федеральных государственных заказчиков при размещении заказов на выполнение работ, указанных в распоряжении

Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1996-р “Перечень товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых для федеральных нужд осуществляется путем проведения открытого аукциона в электронной форме с 1 января по 30 июня 2010 г.”<sup>8</sup> К данным видам работ относятся: строительные работы и объекты строительства, в случае если цена контракта не превышает 50 млн. руб.; техническое обслуживание и ремонт автомобилей; уборка зданий и др. Поэтому строительные работы для государственных (муниципальных) нужд могут выполнять любые подрядчики, обладающие наименьшей квалификацией, но предлагающие минимальную цену при проведении аукциона. Данное положение является недостатком действующего законодательства, не защищает права государственного (муниципального) заказчика. Поэтому следует отказаться от размещения государственного или муниципального заказа путем проведения аукциона и перейти к конкурсу с целью обеспечения выбора надлежащего подрядчика, который выполнит работу доброкачественно.

Успешная реализация контракта, т.е. осуществление прав и исполнение обязанностей в полном объеме, надлежаще, без каких-либо недостатков, их защита в случае нарушения возможна лишь в случае четкого законодательного регулирования. Однако в действующем законодательстве отсутствует ответственность за выполнение работы по государственному (муниципальному) контракту ненадлежащего качества, что затрудняет механизм защиты прав заказчика в случае выполнения работы с недостатками. И анализ судебной практики указывает на то, что более 60 % составляют дела о ненадлежащем качестве выполненных работ и их неоплате<sup>9</sup>. Поэтому необходимо принять специальный закон о подрядах для государственных или муниципальных нужд, что предусмотрено ст. 768 ГК РФ, который бы закрепил права и обязанности сторон, ответственность за их нарушение, в том числе за выполнение работы ненадлежащего качества.

О необходимости принятия нового нормативного акта в области государственного, муниципального заказа по выполнению подрядных работ свидетельствует анализ существующей нормативно-правовой базы в данной области. В этой связи можно сделать вывод о противоречивости, недостаточной согласованности, проблемности действующего законодательства в данной сфере.

Такая ситуация объясняется тем, что ранее принятые нормативно-правовые акты не всегда приводились в соответствие с принятыми в более позднее время.

Следует более продуманно подходить к принятию новых нормативно-правовых актов в области подрядных работ для государственных (муниципальных) нужд. Необходимо совершенствовать действующее законодательство, уточняя и детализируя его, не допуская дублирования норм других правовых актов<sup>10</sup>. Поэтому подрядчик и заказчик по договору подряда для государственных и муниципальных нужд могут воспользоваться как способами защиты, закрепленными в §1,3, 5 гл. 37 ГК РФ, так и теми способами защиты, которые предусмотрены специальными законами и подзаконными нормативными актами.

<sup>1</sup> Об утверждении Основных положений порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договоров подряда) на строительство объектов для федеральных государственных нужд в Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 14 авг. 1993 г. № 81 (в ред. от 18 февраля 1998 г.) // Рос. вести. 1993. № 167; Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 8. Ст. 961. П. 9.

<sup>2</sup> О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (в ред. от 27 июля 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч.1). Ст. 3105; 2010. № 19. Ст. 2291.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 9 апр. 2008 г. по делу № Ф-08-1657/2008. Доступ из справ.-правовой системы СПС “КонсультантПлюс”.

<sup>5</sup> Шевченко Л.И. Проблемы формирования договорных отношений поставки в условиях становления в Российской Федерации рыночной экономики: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Томск, 2001. С. 23.

<sup>6</sup> Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга третья. Договоры о выполнении работ и оказании услуг. М., 2003. С. 100.

<sup>7</sup> Архив Арбитражного суда Саратовской области за 2010 г.

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ. 2009. № 51. Ст. 6397.

<sup>9</sup> Архив Арбитражного суда Саратовской области за 2010 г.

<sup>10</sup> Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М., 2011. С. 24.