

НОВОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПОСТАВКА ТОВАРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

В отечественном гражданском законодательстве упоминание о поставках товаров для государственных нужд впервые появилось в Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик от 31 мая 1991 г. (должны были вступить в действие с 1 января 1992 г.)¹. Указанные Основы закрепили принципиально новое определение договора поставки, согласно которому им опосредуются поставки товаров для предпринимательской деятельности или иных целей, не связанных с личным (семейным, домашним) потреблением. В Основы возобладали точка зрения о договорах поставки как разновидности купли-продажи, вследствие чего соответствующие нормы были помещены в главу «Купля-продажа», а к договору поставки стали применимы правила о договоре купли-продажи, если иное не предусматривается законодательными актами или договором. Особенности поставок товаров для государственных нужд предполагалось определять специальным законодательством.

В Гражданский кодекс Республики Беларусь данные новеллы были внесены лишь Законом от 3 марта 1994 г. «О внесении изменений и дополнений в Гражданский кодекс Республики Беларусь»². Но еще 24 ноября 1993 г. был принят Закон Республики Беларусь «О поставках товаров для государственных нужд»³. Этот Закон установил общие принципы формирования, размещения и выполнения на контрактной (договорной) основе заказов на поставку товаров для государственных нужд всеми субъектами хозяйствования независимо от форм собственности.

В настоящее время основные положения о поставке товаров для государственных нужд закрепились в новом Гражданском кодексе Республики Беларусь, который вступит в действие с 1 июля 1999 г. Поэтому необходимо соотнести нормы действующего законодательства с нормами нового ГК, а также проанализировать насколько последние восполняют пробелы в правовом регулировании отношений по поставкам товаров для государственных нужд.

Прежде всего и теоретический, и практический интерес представляет вопрос о правовых формах реализации (поставки) продукции и товаров для государственных нужд.

Согласно Закону от 24 ноября 1993 г., правовой формой поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных нужд является государственный контракт. Он регламентирует правовые, экономические и организационные

отношения между государственным заказчиком и исполнителем заказа. Тем не менее правовая природа государственных контрактов из указанного выше Закона не совсем ясна, хотя в нем упоминается договор поставки.

По нашему мнению, многозначность предмета государственных нужд обуславливает многообразие правовых форм отношений по их обеспечению. Государство включает в свой заказ важнейшие виды продукции производственно-технического назначения, товаров народного потребления, продовольствия и сельхозсырья, ввод в действие важнейших производственных мощностей и объектов социально-культурного назначения, важнейшие научные исследования и разработки. Следовательно, контракт между государственным заказчиком и исполнителем государственного заказа может выразиться в форме договора поставки, контрактации, строительного подряда или иной правовой форме. Кстати, Положение о государственных подрядах и поставках, утвержденное СНК РСФСР 30 сентября 1921 г.⁴, предусматривало заключение договоров поставки и подряда.

Применительно к отношениям по обеспечению государственных нужд продукцией и товарами в качестве их правовой формы можно рассматривать договоры поставки и контрактации. В новом ГК поставка товаров для государственных нужд, равно как и собственно поставка товаров, выделена в отдельный параграф главы о купле-продаже. Но это отнюдь не означает, что поставка продукции (товаров) для государственных нужд становится видом купли-продажи. По своей сути она не что иное как разновидность поставки. Об этом свидетельствует и применение к отношениям по поставке товаров для государственных нужд правил о договоре поставки (п.2 ст.495 ГК).

Положение о формировании и размещении заказов на поставку товаров для республиканских государственных нужд, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 июня 1994 г.⁵, предусматривало, что государственный заказчик может выступать и как покупатель товаров, и как гарант реализации договора между поставщиком и покупателем на их поставку. Государственные заказчики, не являющиеся покупателями товаров для государственных нужд, в оговоренные с поставщиками сроки указывают им конкретных покупателей, при необходимости согласовывают с поставщиками и покупателями номенклатуру, объемы и сроки поставки этих товаров и гарантируют их реализацию по ценам, определенным государственным контрактом. В этом случае порядок расчетов за поставленные товары определяется государственным контрактом и договором поставщика с покупателем.

Подобная структура договорных связей получила отражение в новом Гражданском кодексе. В соответствии с п.1 ст.495 ГК поставка товаров для государст-

венных нужд осуществляется на основе государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки товаров для государственных нужд. Последние заключаются, как уточняется в п.1 ст.499, если государственным контрактом предусмотрено, что поставка товаров осуществляется поставщиком (исполнителем) указанному государственным заказчиком покупателю по отдельному договору. И если государственный контракт отличают существенные особенности регулирования отношений по поставкам, то договор поставки товаров для государственных нужд, заключаемый поставщиком с конкретным покупателем, совершенно близок к обычному договору поставки.

В п.2 ст.500 нового ГК устанавливается, что к отношениям по договору контрактации, который опосредует реализацию и закупку выращенной (произведенной) сельскохозяйственной продукции, применяются в соответствующих случаях правила о поставке товаров для государственных нужд. Однако наличие или применение норм, общих для удовлетворения потребностей государства в любой продукции и товарах, отнюдь не изменяет правовой природы отношений по реализации для государственных нужд сельскохозяйственной продукции. Попытки заключить все отношения по обеспечению государственных нужд в одну договорную форму, «стандартизировать» их оказываются малоуспешными. К примеру, приказом Министерства экономики Республики Беларусь от 17 марта 1995 г. утвержден Типовой государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд⁶, где термином «товары» охватываются все виды продукции и товаров, а также работы и услуги. Но условия Типового государственного контракта можно применить практически лишь к реализации для государственных нужд продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления.

В новом Гражданском кодексе несколько иначе, чем в Законе от 24 ноября 1993 г. «О поставках товаров для государственных нужд», определены основания заключения государственного контракта. Согласно ст.7 Закона от 24 ноября 1993 г. государственные заказчики выбирают поставщиков для заключения контрактов на конкурсной основе. Определение порядка проведения конкурсов возлагалось на Совет Министров Республики Беларусь и было установлено в общем плане в Положении о формировании и размещении заказов на поставку товаров для республиканских государственных нужд от 13 июня 1994 г. По этому Положению условия проведения конкурса по выбору поставщиков товаров для республиканских государственных нужд утверждаются государственными заказчиками по согласованию с Министерством экономики. В условиях указываются: цель и предмет конкурса; технические, экономические и иные необходимые характеристики заказы-

ваемого товара; начальная стоимость заказа и сроки его выполнения; форма и содержание заявок, представляемых на конкурс его участниками; сроки проведения конкурса, порядок выявления победителя и оглашения его результатов. Условия конкурса доводятся государственными заказчиками до его предполагаемых участников, в том числе посредством публикации их в периодической печати. Министерства и ведомства, государственные объединения, облисполкомы и Минский горисполком обязаны оказывать государственным заказчикам содействие в проведении конкурса по выбору поставщиков товаров для государственных нужд.

Участники конкурса представляют государственным заказчикам предложения об объемах поставок товаров, их технико-экономических характеристиках (технический уровень, цена и т.д.), сроках выполнения заказа, а также сведения о своем финансовом состоянии. После определенного условиями конкурса срока экспертные комиссии заказчиков рассматривают зарегистрированные заявки. Для создания экспертной комиссии государственный заказчик вправе привлекать специалистов из других организаций на договорной основе.

В отдельных случаях государственные заказчики могут размещать заказы на поставку товаров для государственных нужд посредством проведения закрытого конкурса.

По окончании конкурса государственный заказчик в месячный срок обязан заключить с его победителем контракт на поставку товаров для государственных нужд.

Из Закона от 24 ноября 1993 г. и Положения от 13 июня 1994 г. вытекает, что отступления от конкурсных начал в заключении государственных контрактов являются исключением из правила. В новом Гражданском кодексе общее положение об основаниях заключения государственного контракта сформулировано в ч.1 ст.497 следующим образом: «Государственный контракт заключается на основе заказа государственного заказчика на поставку товаров для государственных нужд, принятого поставщиком (исполнителем). Для государственного заказчика, разместившего заказ, принятый поставщиком (исполнителем), заключение государственного контракта является обязательным». В отношении же конкурса в ч.4 ст.497 ГК записано, что в случае размещения заказа на поставку товаров для государственных нужд по конкурсу государственный заказчик обязан заключить государственный контракт с поставщиком (исполнителем), объявленным победителем конкурса.

Следовательно, конкурсные начала при заключении государственных контрактов на поставку товаров для государственных нужд не закреплены в новом Гражданском кодексе как главенствующие. Такой вывод подтверждает и установ-

ленный статьей 498 ГК порядок заключения государственного контракта, что само по себе положительно.

Проект государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд разрабатывается государственным заказчиком и направляется поставщику (исполнителю), если иное не предусмотрено соглашением между ними. Сторона, получившая проект государственного контракта, не позднее тридцатидневного срока подписывает его и возвращает один экземпляр государственного контракта другой стороне. При наличии разногласий по условиям государственного контракта соответствующая сторона в этот же срок составляет протокол разногласий и направляет его вместе с подписанным государственным контрактом другой стороне либо уведомляет ее об отказе от заключения государственного контракта. Сторона, получившая государственный контракт с протоколом разногласий, должна в течение тридцати дней рассмотреть разногласия, принять меры по их урегулированию с другой стороной и известить последнюю о принятии государственного контракта в ее редакции либо об отклонении протокола разногласий. В случае отклонения протокола разногласий или истечения установленного срока неурегулированные разногласия по государственному контракту, заключение которого является обязательным для одной из сторон, могут быть переданы другой стороной в срок не позднее тридцати дней на рассмотрение хозяйственного суда. Если же сторона, обязанная заключить государственный контракт, уклоняется от его заключения, другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении этой стороны заключить государственный контракт.

Согласно п.4 ст.498 ГК в случаях, когда государственный контракт заключается по результатам конкурса на размещение заказа на поставку товаров для государственных нужд, государственный контракт должен быть заключен в срок не позднее двадцати дней со дня проведения конкурса. Следует сказать, что понятие конкурса является частью более широкого понятия «торги», которое известно законодательству достаточно давно. В Российской империи заключение договора подряда с казною происходило путем изустных торгов, торгов посредством запечатанных объявлений, изустных торгов и запечатанных объявлений⁷. Как способ размещения государственных подрядов и поставок торги были сохранены в Положении о государственных подрядах и поставках 1921 года. В виде общих положений заключение договора на торгах предусмотрено в новом Гражданском кодексе Республики Беларусь (ст.ст. 417-419). Сущность этого способа состоит в том, что договор заключается с лицом, выигравшим торги. Торги (тендер) могут проводиться в форме аукциона или конкурса. Выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, а по конкурсу — лицо, которое по за-

ключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия. Аукционы и конкурсы могут быть открытыми и закрытыми. В открытом аукционе и открытом конкурсе вправе участвовать любое лицо. В закрытых аукционах и конкурсах участвуют только лица, специально приглашенные для этой цели. Аукцион и конкурс, в которых участвовал только один участник, признаются несостоявшимися.

Извещение о торгах, если иное не предусмотрено законодательством, должно быть сделано организатором не менее чем за тридцать дней до их проведения. Оно должно содержать в любом случае сведения о времени, месте и форме торгов, их предмете и порядке проведения, в том числе об оформлении участия в торгах, определении лица, выигравшего торги, а также сведения о начальной цене. Если же предметом торгов является лишь право заключения договора, в извещении о предстоящих торгах должен быть указан предоставляемый для этого срок.

Когда иное не предусмотрено в законодательстве или в извещении о проведении торгов, то организатор открытого конкурса, сделавший извещение, вправе отказаться от такого конкурса не позднее чем за тридцать дней до проведения. При отказе с нарушением этого срока участникам должен быть возмещен понесенный ими реальный ущерб. Организатор закрытого конкурса обязан возместить приглашаемому им участникам реальный ущерб независимо от времени отказа от торгов.

Участники торгов вносят задаток в размере, сроки и порядке, которые указаны в извещении.

Лицо, выигравшее торги, и организатор торгов подписывают в день их проведения протокол о результатах торгов, который имеет силу договора. При уклонении от подписания протокола победитель торгов утрачивает внесенный им задаток. Организатор торгов, уклонившийся от подписания протокола, обязан вернуть задаток в двойном размере, а также возместить лицу, выигравшему торги, убытки в связи с участием в торгах в части, превышающей сумму задатка.

С момента завершения торгов и оформления протокола исчисляется срок для подписания договора, право на заключение которого разыгрывалось на торгах. Согласно ч.5 ст.418 ГК это должно быть сделано сторонами не позднее двадцати дней или иного указанного в извещении о торгах срока. Но при поставке товаров для государственных нужд для заключения договора (государственного контракта) в ч.4 ст.498 ГК установлен лишь предельный двадцатидневный срок со дня проведения конкурса. В случае уклонения одной из сторон торгов от подписания такого договора другая сторона вправе обратиться в суд с требованием о понуждении заключить договор, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от его заключения.

Торги, проведенные с нарушением установленных законодательством правил, могут быть признаны судом недействительными по иску заинтересованного лица. Признание торгов недействительными влечет недействительность договора, заключенного с лицом, выигравшим торги.

Подзаконные нормативные акты о проведении торгов (тендеров) на поставку товаров для государственных нужд не могут противоречить нормам Гражданского кодекса о заключении договора на торгах и должны быть приведены в соответствие с ними. Кроме того, нормы нового ГК составляют основу правового регулирования проведения торгов на поставку товаров как для республиканских, так и местных государственных нужд (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 13 июня 1994 г. касается лишь республиканских государственных нужд).

В ст. 499 нового ГК определяется также порядок заключения в дополнение к государственному контракту и в соответствии с ним договора поставки товаров для государственных нужд. В этом случае государственный заказчик не позднее тридцатидневного срока со дня подписания государственного контракта направляет поставщику (исполнителю) и покупателю извещение о прикреплении покупателя к поставщику (исполнителю), которое является основанием заключения договора поставки товаров для государственных нужд. Поставщик (исполнитель) обязан направить проект договора поставки товаров для государственных нужд покупателю, указанному в извещении о прикреплении, в срок не позднее тридцати дней со дня получения извещения от государственного заказчика, если иной порядок подготовки проекта договора не предусмотрен государственным контрактом либо проект договора не представлен покупателем. Сторона, получившая проект договора поставки товаров для государственных нужд, подписывает его и возвращает один экземпляр другой стороне в течение тридцати дней со дня получения проекта, а при наличии разногласий по условиям договора в этот же срок составляет протокол разногласий и направляет его вместе с подписанным договором другой стороне. Если сторона получает проект договора поставки товаров для государственных нужд с протоколом разногласий, она должна в течение тридцати дней рассмотреть разногласия, принять меры по согласованию условий договора с другой стороной и известить эту сторону о принятии договора в ее редакции либо об отклонении протокола разногласий. Неурегулированные разногласия в тридцатидневный срок могут быть переданы заинтересованной стороной на рассмотрение суда. При уклонении поставщика (исполнителя) от заключения договора поставки товаров для государственных нужд покупатель вправе обратиться в суд с требованием о понуждении поставщика (исполнителя) заключить договор на условиях разработанного покупателем проекта договора.

Вместе с тем покупателю предоставлено право полностью или частично отказаться от товаров, указанных в извещении о прикреплении, и от заключения договора на их поставку для государственных нужд (ст.500 ГК). В этом случае поставщик (исполнитель) должен незамедлительно уведомить государственного заказчика об отказе покупателя и вправе потребовать от него выдачи извещения о прикреплении к другому покупателю. Государственный заказчик обязан в срок не позднее тридцати дней со дня получения уведомления поставщика (исполнителя) либо выдать извещение о прикреплении к нему другого покупателя, либо направить поставщику (исполнителю) отгрузочную разнарядку с указанием получателя товаров, либо сообщить о своем согласии принять и оплатить товары. При невыполнении государственным заказчиком указанных обязанностей поставщик (исполнитель) вправе или потребовать от государственного заказчика принятия и оплаты товаров, или реализовать товары по своему усмотрению с отнесением разумных расходов, связанных с их реализацией, на государственного заказчика.

Новый Гражданский кодекс содержит также ряд норм об исполнении государственных контрактов и обеспечении интересов их сторон.

В силу ч.1 ст.501 ГК в случаях, когда в соответствии с условиями государственного контракта поставка товаров осуществляется непосредственно государственному заказчику или по его указанию (отгрузочной разнарядке) другому лицу (получателю), отношения сторон по исполнению государственного контракта регулируются нормами о договоре поставки. Это еще раз подтверждает наш вывод о государственном контракте на поставку товаров для государственных нужд как разновидности договора поставки.

Если поставка товаров для государственных нужд осуществляется получателем, указанным в отгрузочной разнарядке, оплату товаров, по общему правилу, производит сам государственный заказчик. При поставке товаров покупателю по договору поставки для государственных нужд их оплата возлагается на покупателя. Но государственный заказчик признается в этом случае поручителем покупателя по обязательству оплаты товаров.

Важное значение имеют правила ст.503 нового ГК о возмещении убытков, причиненных в связи с выполнением или расторжением государственного контракта. Если иное не предусмотрено законодательством о поставке товаров для государственных нужд или государственным контрактом, убытки, причиненные поставщику (исполнителю) в результате выполнения государственного контракта, подлежат возмещению государственным заказчиком в срок не позднее тридцати дней с момента передачи товара в соответствии с государственным контрактом. Лишь при условии возмещения указанных убытков допускается обязательное за-

ключение государственного контракта на поставку товаров для государственных нужд (ч.2 ст.497 ГК)⁸. В случаях, когда убытки в связи с выполнением государственного контракта не возмещаются, поставщик (исполнитель) вправе отказаться от выполнения государственного контракта и потребовать возмещения убытков, вызванных его расторжением. Расторжение государственного контракта дает также поставщику право отказаться от исполнения договора поставки товаров для государственных нужд. Убытки, причиненные покупателю таким отказом поставщика, возмещаются государственным заказчиком.

По новому ГК (ст.504) государственный заказчик в установленных законодательством случаях вправе полностью или частично отказаться от товаров, поставка которых предусмотрена государственным контрактом, но при условии возмещения поставщику (исполнителю) причиненных убытков. Если отказ государственного заказчика от предусмотренных государственным контрактом товаров повлек за собой расторжение или изменение договора поставки товаров для государственных нужд, он также обязан возместить причиненные убытки покупателю по этому договору.

Принятие нового Гражданского кодекса не отменяет Закона от 24 ноября 1993 г. «О поставках товаров для государственных нужд». Необходимость в этом законе сохраняется и впредь. В то же время Закон от 24 ноября 1993 г. нуждается в определенном изменении и уточнении с учетом норм ГК.

¹ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. № 26. Ст.733.

² Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1994. № 13. Ст.183.

³ Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1993. № 33. Ст.433.

⁴ Собрание узаконений и распоряжений рабоче-крестьянского правительства. 1921. № 69. Ст.549.

⁵ Справочник юрисконсульта. В 4 т. Т.2: Акты законодательства, регулирующие отношения собственности и деятельность субъектов хозяйствования Республики Беларусь. Минск, 1997. С.522.

⁶ Бюллетень нормативно-правовой информации. 1995. № 7. С.12-17.

⁷ См.: Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права (по изданию 1907 г.). М., 1995. С.373-374.

⁸ Возмещение убытков не применяется в отношении казенного предприятия (ч.3 ст.497 ГК).