

Преснов Андрей Алексеевич, магистрант,
Волгоградский институт управления филиал
РАНХиГС
Presnov Andrey Alekseevich, Master's student,
Volograd Institute of Management Branch RANEPА

Сергачева Ольга Александровна,
кандидат юридических наук, доцент,
Волгоградский институт управления филиал
РАНХиГС
Sergacheva Olga Aleksandrovna,
Candidate of Law, Associate Professor,
Volograd Institute of Management Branch RANEPА

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД
THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF PERFORMING
WORKS FOR STATE AND MUNICIPAL NEEDS**

Аннотация. Статья посвящена теоретико-правовому анализу института выполнения работ для государственных и муниципальных нужд. Рассматривается двойственная природа государственного контракта: гражданско-правовая конструкция параграфа 5 главы 37 ГК РФ переплетается с публично-правовыми требованиями Федерального закона № 44-ФЗ.

Abstract. The article is devoted to the theoretical and legal analysis of the institution of performing works for state and municipal needs. The dual nature of the state contract is considered: the civil-law construction of Paragraph 5 of Chapter 37 of the Civil Code is intertwined with the public-law requirements of Federal Law No. 44-FZ.

Ключевые слова: Государственный контракт, муниципальный контракт, подрядные работы, государственные нужды.

Keywords: Government contract, municipal contract, contract works, government needs.

Выполнение работ для государственных и муниципальных нужд - институт, в котором классическое подрядное правоотношение приобретает свойства, которые римские юристы выразили бы формулой *ubi ius publicum ibi ius privatum servire debet* (где есть публичное право, там частное должно служить ему): свободный договор подряда подчиняется требованиям публичного интереса. Согласно статье 763 ГК РФ подрядные строительные, проектные и изыскательские работы, предназначенные для удовлетворения публичных нужд, осуществляются на основе государственного или муниципального контракта [1]. Параграф 5 главы 37 ГК РФ задаёт гражданско-правовую рамку, однако порядок заключения и исполнения такого контракта прежде всего регулируется Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3]. Возникает первый теоретический парадокс: один и тот же договорный тип одновременно является разновидностью подряда и инструментом контрактной системы.

Что же есть «государственные и муниципальные нужды»? Правовая природа этого понятия традиционно раскрывается через цели осуществления закупок. До 1 октября 2019 года эти цели прямо закреплялись в статье 13 Закона № 44-ФЗ (которая устанавливала, что закупки осуществляются для достижения целей государственных программ, выполнения



международных обязательств и исполнения функций государственных органов). В настоящее время легальное понимание нужд выводится системно, прежде всего через институт планирования (статья 16 Закона № 44-ФЗ): публичная потребность признается обоснованной лишь при ее включении в план-график, что жестко привязывает закупку к конкретным мероприятиям и выделенному финансированию. В.А. Евсегнеев делает акцент на социальном благе, определяя такие нужды как потребности, удовлетворение которых идет на пользу населению страны или конкретного муниципалитета [7].

Может ли заказчик закупить любые работы, сославшись на бюджетную программу? Ответ - в принципе целевого характера расходов (статья 38 Бюджетного кодекса Российской Федерации, далее – БК РФ): нужды должны быть документально обоснованы и связаны с компетенцией заказчика [2].

Заключение государственного контракта на выполнение работ принципиально отличается от обычного подряда. Если в частной сфере действует свобода договора (статья 421 ГК РФ), то в публичной она дополняется принципом обязательной состязательности: согласно статье 24 Закона № 44-ФЗ заказчик использует конкурентные способы определения подрядчика - конкурсы, аукционы, а также запросы котировок в электронной форме, – и лишь в прямо предусмотренных законом случаях допускается закупка у единственного поставщика (статья 93). Принципы открытости, конкуренции, профессионализма заказчиков и эффективности закупок существенно сужают свободу усмотрения заказчика. Не превратится ли это в подавление договорной автономии? Доктринально признаётся, что автономия подрядчика сохраняется в момент принятия решения об участии в закупке, тогда как заказчик жёстко связан публично-правовыми ограничениями в выборе контрагента. Конституционный Суд Российской Федерации (в частности, в постановлении от 16 июля 2018 года № 32-П) подчеркнул, что гражданско-правовая деятельность публичных субъектов является проявлением их публичных функций, и потому ограничения их договорной свободы в целях защиты публичного интереса конституционно допустимы [4].

Существенными условиями государственного контракта, помимо условий о предмете (статья 432 ГК РФ), являются цена и срок; первая в подавляющем большинстве случаев твёрдая (часть 2 статьи 34 Закона № 44-ФЗ) и не подлежит изменению, за исключением случаев, предусмотренных законом. Возникает вопрос: что делать, если в ходе выполнения работ обнаружился неучтённый объём? В частном подряде статья 743 ГК РФ позволяет подрядчику требовать пересмотра сметы; в государственном правило жёстче. Президиум ВАС Российской Федерации в информационном письме от 24 января 2000 года № 51 разъяснил, что подрядчик, выполнивший работы без согласования с заказчиком и сверх предусмотренного контрактом объёма, по общему правилу не вправе требовать их оплаты [5]. Формируется цепочка: норма частного права допускает пересмотр цены; норма публичного права исключает; подрядчик принимает риск точности сметы как часть платы за участие в публичной закупке.

При исполнении контракта публично-правовой режим проявляется наиболее отчётливо. Согласно статье 94 Закона № 44-ФЗ исполнение включает приёмку выполненных работ с обязательной экспертизой их результатов (которая может проводиться силами самого заказчика). Неустойка за просрочку определяется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, и стороны не вправе изменить её соглашением. Верховный Суд Российской Федерации в Обзоре судебной практики применения законодательства о контрактной системе от 28 июня 2017 года указал: условия об ответственности, ухудшающие положение подрядчика по сравнению с установленными законом, ничтожны [6]. При существенном нарушении подрядчиком обязательств возможно одностороннее расторжение заказчиком; подрядчик включается в реестр недобросовестных поставщиков, что закрывает ему доступ к публичным закупкам на два года.



Результаты исследования таковы. Государственный контракт сочетает гражданско-правовую форму подряда (гл. 37 ГК РФ) с жестким публично-правовым режимом (конкурентные процедуры, твердая цена, специальная ответственность по Закону № 44-ФЗ), а дискреция сторон ограничена принципом целевого расходования бюджета (ст. 38 БК РФ). Действующая модель – это компромисс между свободой договора и защитой публичного интереса. Однако он страдает от чрезмерной формализации: абсолютный запрет на пересмотр цены и неоплата дополнительных работ образуют перекося, ведущий к росту судебных споров.

Для придания системе необходимой гибкости целесообразно расширить перечень допустимых случаев изменения цены, скорректировать правила оплаты добросовестно выполненных дополнительных работ и развивать досудебное урегулирование. Институт выполнения работ для публичных нужд не должен превращаться в *procrustes legis* (прокрустово ложе закона) – его приоритетной задачей остается эффективная реализация публичного интереса.

Список литературы:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) : федеральный закон от 26 января 1996 года № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2018 года № 32-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 30. – Ст. 4811.
5. Обзор практики разрешения споров по договору строительного подряда: информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 января 2000 года № 51 // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2000. – № 3.
6. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28 июня 2017 года // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2017. – № 12.
7. Евсегнеев В.А. Собственность на землю в фокусе интересов // Журнал российского права, 2004. № 8. С. 69-79.

