

Р.Б. КУЛИЧЕВ

ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ПОДРЯДНЫХ РАБОТ
ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
НУЖД

МОНОГРАФИЯ

ЮСТИЦ  ИНФОРМ

Роман Куличев

**Правовое регулирование
подрядных работ для
государственных нужд**

«Юстицинформ»

2016

УДК 347.454.3.
ББК 404.2я73.

Куличев Р. Б.

Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд / Р. Б. Куличев — «Юстицинформ», 2016

ISBN 978-5-7205-1305-4

В представленной монографии автором исследуются подрядные работы для государственных нужд как способ реализации органами государственной власти функций государственного управления. Рассматриваются источники правового регулирования подрядных работ для государственных нужд, проводится анализ положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в сравнении с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Исследуется сущность подрядных работ для государственных нужд, дается правовая характеристика государственного контракта на выполнение исследуемых работ. Автором рассматриваются отдельные правовые проблемы, возникающие в правоприменительной практике при заключении и исполнении государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд, предлагаются возможные варианты их решения. Исследуются правовые особенности ответственности за нарушение законодательства, регулирующего исследуемые работы, и государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд. Рассматривается возможность применения гарантийного удержания как способа обеспечения исполнения обязательств при выполнении исследуемых работ. Автором исследуются правовые отношения, возникающие при защите прав участников подрядных работ для государственных нужд и в сфере контроля и надзора за выполнением подрядных работ для государственных нужд. Данная монография предназначена для практикующих юристов, научных работников, преподавателей, докторантов, аспирантов, студентов юридических вузов.

УДК 347.454.3.

ББК 404.2я73.

ISBN 978-5-7205-1305-4

© Куличев Р. Б., 2016

© Юстицинформ, 2016

Содержание

Глава 1.	9
1.1. Понятие и сущность подрядных работ для государственных нужд	9
1.2. Источники правового регулирования подрядных работ для государственных нужд	17
Конец ознакомительного фрагмента.	19

Р. Б. Куличев

Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд

Рецензенты:

Кулаков В. В. – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой гражданского права Российского государственного университета правосудия.

Харитонов Ю. С. – доктор юридических наук, главный научный сотрудник НИЦ Московской академии экономики и права.

Reviewers:

Kulakov V. V. – doctor of legal sciences, professor, head of civil law department of the Russian State University of Justice.

Kharitonova Y. S. – doctor of legal sciences, chief research fellow of SIC of Moscow Academy of Economics and Law.

Legal regulation of contract work for state needs / R. B. Kulichev. – M.: Yustitsinform, 2016. – 192 p.

In the present work the author investigates contract works for state needs as a way of realisation by public authorities of public administration functions. Discusses the sources of legal regulation of contract works for state needs, the analysis of the provisions The Federal law of April 5, 2013

№ 44-FZ «On contract system in procurement of goods, works, services for state and municipal needs» in comparison with the Federal law of 21 July 2005 № 94-FZ «About placing of orders for deliveries of goods, performance of works, rendering of services for state and municipal needs». We study the essence of contract works for state needs, given the legal description of the state contract on performance of the studied works.

The author considers some of the legal issues in law enforcement practice in the formation and execution of the state contract on performance of contract works for state needs and suggests possible solutions. Examines the legal aspects of liability for violation of legislation regulating investigational work, and the state contract on performance of contract works for state needs. Describes the application of retentions as a means of ensuring performance of obligations in the performance of the studied works.

The author investigates the legal relations arising from the protection of the rights of parties to contract works for state needs in the field of control and supervision of contract works for state needs.

This monograph is intended for practicing lawyers, researchers, teachers, doctoral candidates, graduate students and law students.

Keywords: auction, the budget agreement, the state customer, government contract, government, public service, public order, public agency, the procurement of goods, works and services, control, competition, the limit of budgetary obligations, supervision, unilateral termination, the contractor, contract work for state needs, design and survey work, the subject of the contract, a public contract, liability, construction, material conditions, subcontractor, technical documentation, procurement party, the financial year of the contract price.

© Kulichev R. B., 2016

© Ltd. «Yustitsinform», 2016

Строительство и ремонт больниц, поликлиник, школ, детских садов, спортивных, транспортных объектов, жилья, объектов военного, социального, иного государственного назначения необходимы для реализации конституционных обязанностей России. По данным Федеральной службы государственной статистики в 2014 г. было введено в действие 274695 жилых зданий общей площадью 101731,2 тыс. м²; 1000 учебных зданий, общая площадь которых составила 3488,8 тыс. кв. м; 578 зданий системы здравоохранения, площадью 664,6 тыс. кв. м¹.

В Москве, по данным городского Департамента строительства, в 2014 г. введено в эксплуатацию 16 детских садов, 9 общеобразовательных учебных заведений, 5 объектов физической культуры и спорта; построено 78,7 км улично-дорожной сети, 22 искусственных сооружения, 20 пешеходных переходов².

За счет средств бюджета столицы в 2015—2018 гг., в соответствии с Государственной программой «Жилище» на 2012—2018 гг, планируется ввести в эксплуатацию 12,52 млн. кв. м. жилья, провести капитальный ремонт и модернизацию жилищного фонда общей площадью 18,8 млн кв. м³.

Постоянная потребность государства в выполнении подрядных работ требует четкого правового регулирования данной области правоотношений. Однако анализ законодательства и правоприменительной практики показывает, что некоторые нормативные правовые акты, регулирующие подрядные работы для государственных нужд, устарели или фактически утратили силу. Так, отдельные нормы Гражданского кодекса РФ, регулирующие основания и порядок заключения государственного или муниципального контракта, частично не соответствуют Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴. Нерешенным остается вопрос об изменении сроков выполнения работ в связи с возникновением обстоятельств непреодолимой силы. Правовые сложности влекут за собой выполнение подрядных работ для государственных нужд без осуществления закупки в установленном порядке.

Анализ Закона о контрактной системе и практики его применения показывает, что государственные заказчики нередко сталкиваются с некоторыми правовыми проблемами, вызванными, в частности, отсутствием законодательного закрепления понятия государственных нужд, являющегося ключевым в исследуемых правоотношениях.

Судебная практика также содержит различные подходы при разрешении споров, вытекающих из подрядных работ для государственных нужд. В частности, различной позиции придерживаются суды по вопросам взыскания процентов с государственного заказчика за пользование чужими денежными средствами, правомерности признания проведенных торгов и государственного контракта на выполнение подрядных работ недействительными, применения последствий недействительности сделки и пр.

На сегодняшний день остается практически не исследованной совокупность правоотношений, возникающих после заключения государственного контракта на выполнение под-

¹ См.: Ввод в действие зданий жилого и нежилого назначения в Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/building/ (дата обращения: 03.03.2015).

² См.: Детские сады, введенные в эксплуатацию в 2014 году. URL: <http://ds.mos.ru/activities/civil-construction/gardens/kindergartens-are-planned-for-commissioning-in-2014.php>. Общеобразовательные учебные заведения, введенные в эксплуатацию в 2014 году. URL: <http://ds.mos.ru/activities/civil-construction/school/general-education-institution-planned-for-commissioning-in-2014.php>. Объекты физической культуры и спорта, введенные в эксплуатацию в 2014 году. URL: <http://ds.mos.ru/activities/civil-construction/objects-of-physical-culture-and-sports/untitled.php>. Дорожно-мостовое строительство. URL: <http://ds.mos.ru/activities/road-and-bridge-construction/> (дата обращения: 03.03.2015).

³ Об утверждении Государственной программы города Москвы «Жилище» на 2012-2018 годы: постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 454-ПП // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. № 57. // СПС «Консультант-Плюс».

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 27. Ст. 3480.

рядных работ для государственных нужд: правовые вопросы исполнения государственных контрактов, защита прав государственного заказчика и подрядчика, контроль и надзор за выполнением подрядных работ для государственных нужд.

В представленной работе автором освещается правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд в сравнении двух законов: Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и его предшественника – Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Рассматриваются частно-правовые и публично-правовые аспекты закупок подрядных работ для государственных нужд через призму реализации органами государственной власти своих полномочий в сфере государственного управления.

В монографии исследуется отечественное законодательство, регулирующее заключение и исполнение государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд, рассматриваются особенности государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд, вопросы заключения и исполнения государственного контракта, а также контроля и надзора за его исполнением.

Глава 1.

Общая характеристика подрядных работ для государственных нужд

1.1. Понятие и сущность подрядных работ для государственных нужд

История появления термина «подряд» уходит в глубину веков. Известно, что еще 7 июля 1654 г., во времена царствования Алексея Михайловича, был издан указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей⁵. Подрядчик за установленную указом цену должен был отвезти в Смоленск хлеб, при этом он освобождался от оплаты пошлины.

В Словаре русского языка С.И. Ожегова приводится следующее толкование слову «подряд» – это «договор, по которому одна сторона обязуется по заказу другой стороны выполнить определенную работу, а также работа, производимая по такому договору»⁶.

Термин «подряд» происходит от глагола «подрядиться», «подрядаться», т.е. принимать на себя обязательство выполнить какую-либо работу, наниматься на работу на определенных условиях. Следовательно, сущность подрядных работ заключается в их выполнении не для себя, а для другого лица, в том числе, на основе договора, соглашения. В случае, если работы выполняются не для частного лица, а для государственных нужд, подряд приобретает статус государственного.

В настоящее время Гражданский кодекс РФ в статье 763 содержит перечисление видов работ, которые могут выполняться на основе государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд.

В соответствии с пунктом 1 статьи 763 ГК РФ к таким работам относятся подрядные строительные работы, проектные и изыскательские работы, в том случае, если целью работ является удовлетворение государственных или муниципальных нужд.

Пункт 2 статьи 763 ГК РФ определяет предмет государственного и муниципального контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд. По государственному или муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд подрядчик обязуется выполнить строительные, проектные и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работы и передать их государственному или муниципальному заказчику, а государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату.

Следует обратить внимание на не совсем удачную, по мнению автора, казуальную (описательную) диспозицию статьи 763 ГК РФ.

С одной стороны, пункт 1 статьи 763 ГК РФ устанавливает два вида работ, производимых на основе государственного или муниципального контракта: подрядные строительные работы, а также проектные и изыскательские работы, предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд.

⁵ Веденеев Г.М., Кобзев Г.Н., Гончаров Е.Ю. Конкурсные торги в России: исторический опыт/ 2-е изд., доп. – М.: Издательство МЭИ, 2005. – С. 11.

⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / под. ред. д.ф.н., проф. Н.Ю. Шведовой. – М.: Рус. яз., 1983. – С. 480.

Данный пункт является отсылочным и обращает правоприменителя к правовому регулированию подрядных строительных, проектных и изыскательских работ, указывая, что в случае их выполнения для государственных нужд, подобные работы осуществляются на основе государственного контракта.

С другой стороны, пункт 2 статьи 763 ГК РФ, характеризуя предмет государственного контракта, перечисляет виды работ, которые подрядчик обязуется выполнить на его основе и включает помимо строительных и проектных другие виды работ, связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера.

Таким образом, применительно к видам работ, диспозиция пункта 2 статьи 763 ГК РФ несколько шире диспозиции пункта 1 той же статьи и, по мнению автора, дублирует в некоторой степени положения пункта 1, в части указания на строительные и проектные работы.

Для того, чтобы избежать неоднозначного толкования статьи 763 ГК РФ, представляется целесообразным внести в нее предложенные автором монографии изменения, изложив в следующей редакции:

«Статья 763 Государственный или муниципальный контракт на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд.

По государственному или муниципальному контракту на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд (далее – государственный или муниципальный контракт) подрядчик обязуется выполнить строительные работы (статья 740), проектные и изыскательские работы (статья 758) и другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работы, предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд, и передать их государственному или муниципальному заказчику, а государственный или муниципальный заказчик обязуется принять выполненные работы и оплатить их или обеспечить их оплату».

В теории права специалистами в области подрядных работ для государственных нужд⁷ комплексно исследуются виды работ, производимые по государственному контракту на выполнение подрядных работ для государственных нужд. Однако исследователи не дают определения понятию «подрядные работы для государственных нужд» и не раскрывают его сущность.

В то же время, руководствуясь положениями главы 37 ГК РФ и законодательством Российской Федерации о контрактной системе, можно толковать подрядные работы для государственных нужд как выполняемые на основе определенного законодательством Российской Федерации договора работ, целью которых является обеспечение государственных нужд.

Данное понятие включает в себя два признака подрядных работ для государственных нужд.

Первый заключается в выполнении работ на основе определенного законодательством Российской Федерации договора.

Практически всю историю развития правового регулирования подрядных торгов в Российском государстве отношения между казной и частными лицами оформлялись законодателем в виде государственного контракта. Данная мера обусловлена двумя факторами:

- особенностями правового положения сторон государственного контракта: государственный орган и частное лицо изначально находятся в неравном правовом положении, в связи с чем и необходимо особое законодательное регулирование;
- особым правовым регулированием правоотношений, сочетающим в себе как нормы публичного, так и нормы частного права.

⁷ См., например: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга третья. Договоры о выполнении работ и оказании услуг. – М.: Статут, 2002. – С. 169-174; Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации. Часть вторая: Учебно-практический комментарий / Сергеев А.П. – М.: Проспект, 2010 [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».

Автор разделяет позицию И.В. Балтутите, дополнив свое мнение М.И. Брагинского и В.В. Витрянского, о том, что термин «государственный контракт» включает в себя создание особого правового режима для достаточно четко обозначенной области отношений, связанной с удовлетворением общих для государства потребностей⁸.

Следует отметить, что 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) в редакции от 2 июля 2013 г. допускалась возможность заключения договора с подрядчиком в устной форме на сумму, не превышающую 100 тыс. рублей. Однако данное положение, несмотря на его практическое удобство, противоречило пункту 1 статьи 161 ГК РФ, устанавливающему, что сделки юридических лиц между собой и с гражданами должны совершаться в простой письменной форме, за исключением сделок, требующих нотариального удостоверения, и было в дальнейшем исключено Федеральным законом от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹.

Вторым признаком подрядных работ для государственных нужд является их целевое назначение – обеспечение государственных потребностей.

Закон о контрактной системе, пришедший на смену Федеральному закону от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов), хотя и использует термин «государственные нужды», не дает его определения, тогда как он является ключевым в рассматриваемом вопросе¹⁰. По мнению автора, данный факт является пробелом Закона о контрактной системе и может привести к правовым неопределенностям при определении сферы применения данного закона. Кроме того, отсутствие легального понятия государственных нужд может создать правовую возможность ухода недобросовестных заказчиков от установленных Законом о контрактной системе конкурентных процедур.

В связи с этим следует включить в статью 3 Закона о контрактной системе понятие «государственные и муниципальные нужды», которое по своему содержанию может принципиально не отличаться от понятия «государственные и муниципальные нужды», установленного Законом о размещении заказов.

Анализ положений Гражданского кодекса РФ о подрядных работах для государственных и муниципальных нужд, а также законодательства о контрактной системе и его предшественника (законодательства о размещении заказов) показывает, что подрядные работы для государственных нужд являются не только способом обеспечения государственных потребностей, но и частноправовым способом реализации функции государственного управления.

Ученые разделяют понятия «функции государства» и «функции государственного управления»¹¹. А.В. Мелехин под функциями государства понимает основные направления его дея-

⁸ Балтутите И.В. Гражданско-правовое регулирование заключения контрактов на выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд: дис. ... к.ю.н. – Волгоград, 2012. – С. 33.

⁹ Российская газета. 2013. № 295.

¹⁰ Закон о размещении заказов в части 1 статьи 3 давал понятие государственных нужд как потребностей Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребностей субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ. Предшественник Закона о размещении заказов – Федеральный закон от 6 мая 1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» содержал более общее понятие государственных нужд как потребностей Российской Федерации в товарах (работах, услугах), обеспечиваемых за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников финансирования.

¹¹ См., например, Охотский Е.В. Теория и механизмы современного государственного управления: учебно-методический

тельности по управлению обществом, отражающие его цели и социальное назначение¹². Данное понятие можно назвать классическим, так как его в той или иной интерпретации придерживаются и другие ученые в области исследования государства и права¹³. В рамках реализации функций государства осуществляется функция государственного управления (исполнительно-распорядительская деятельность).

Осуществление государственных функций порождает государственные нужды, обеспечение которых осуществляется государственными органами в установленном законодательством порядке. Одной из потребностей при реализации государственных функций является потребность в подрядных работах.

Может возникнуть мнение, что сами по себе подрядные работы для государственных нужд без соответствующего правового оформления – заключенного государственного контракта – способом реализации функции государственного управления не являются. Данный вопрос является дискуссионным. В словаре русского языка¹⁴ «реализация» определяется как осуществление, исполнение, то есть получение результата.

Таким образом, реализация той или иной функции должна заканчиваться определенным результатом. В противном случае речь идет не о реализации, а только о наличии функции. Государственный контракт на выполнение подрядных работ для государственных нужд сам по себе реализацией функции являться не может. Он является только составляющим этапом ее реализации, в процесс которой входит определение подрядчика и непосредственно исполнение контракта. При этом следует учитывать случаи выполнения подрядных работ для государственных нужд без заключения государственного контракта в установленном порядке. Несмотря на то, что данные факты являются нарушением законодательства о контрактной системе, функция государственного управления реализуется: подрядчик определен; работа, необходимая для исполнения функций органов государственной власти выполнена; получен результат. Кроме того, заключение государственного контракта не означает его надлежащее выполнение или выполнение вообще.

Поэтому, по мнению автора, реализацией функции государственного управления являются непосредственно подрядные работы, выполняемые для государственных нужд и включающие в себя комплекс мероприятий по определению подрядчика, заключению государственного контракта и его надлежащему исполнению.

Неотъемлемой составляющей государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд является его предмет – подрядные работы. Рассмотрим более подробно предусмотренные статьей 763 ГК РФ работы, которые могут выполняться на основании государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд.

Первыми в установленном Гражданском кодексом РФ перечне подрядных работ для государственных нужд стоят подрядные строительные работы.

По договору строительного подряда, согласно пункту 1 статьи 740 ГК РФ, подрядчик обязуется в установленный договором срок построить по заданию заказчика определенный объект либо выполнить иные строительные работы, а заказчик обязуется создать подрядчику необходимые условия для выполнения работ, принять их и уплатить обусловленную цену.

Основным источником, содержащим виды строительных работ, является раздел «F» «Продукция и услуги строительства» Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг, утвержденного постановлением Госстандарта России от 6

комплекс. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – С. 285.

¹² Мелехин А.В. Теория государства и права. – М.: Марке ДС, 2007. – С. 97.

¹³ См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права. – М.: Новый Юрист, 1998. – С. 167; Малько А.В. Теория государства и права. – М.: Юрист, 2004. – С. 46; Охотский Е.В. Указ. соч. – С. 275.

¹⁴ Ожегов С.И. Указ. соч. – С. 598.

августа 1993 г. № 17 (ОКВЭД)¹⁵. Классификатор – основной документ при определении вида строительных работ при осуществлении закупок, поскольку в соответствии с указанными в нем кодами определяются коды работ в подзаконных правовых актах, разработанных на основании Закона о контрактной системе¹⁶, и виды строительных работ, которые заносятся в Реестр контрактов, заключенных заказчиками.

Помимо строительных работ, предметом государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд могут являться проектные и изыскательские работы.

Проведение изыскательских работ и разработка технической документации являются обязательным условием создания любого объекта капитального строительства.

Согласно статье 47 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГРК РФ), инженерные изыскания производятся для подготовки проектно-технической документации, строительства, реконструкции объектов капитального строительства. Подготовка и реализация проектно-технической документации без выполнения соответствующих инженерных изысканий не допускаются.

Необходимость осуществления отдельных видов инженерных изысканий, а также состав, объем и метод их выполнения, определяются с учетом требований технических регламентов программой инженерных изысканий. Выполнение изыскательских работ (инженерных изысканий) завершается передачей заказчику заключений, описаний, технических обмеров, справочных материалов и иных подобных документов, отражающих результаты проведенных работ.

В свою очередь проектные работы (архитектурно-строительное проектирование) представляют собой подготовку проектно-технической документации, определяющей архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства или реконструкции объектов строительства, составление проектов строительства и смет. Завершаются проектные работы экспертизой проектно-технической документации с последующей передачей ее заказчику.

Для выполнения проектных и изыскательских работ заказчик передает подрядчику задание на проектирование и другие исходные данные, необходимые для составления технической документации. Результатом проектных работ является подготовленная подрядчиком проектно-техническая документация на объект капитального строительства.

Документация должна быть согласована с заказчиком и, если предусмотрено законодательством, с компетентными органами и организациями, в обязанности которых входит проведение государственной экспертизы. По итогам экспертизы уполномоченным государственным органом составляется заключение о соответствии (положительное заключение) или несоответствии (отрицательное заключение) проектно-технической документации требованиям технических регламентов и результатам инженерных изысканий. При отрицательном заключении

¹⁵ Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг: утвержден постановлением Госстандарта России от 6 августа 1993 г. № 17. – М.: ИПК Издательства стандартов, 1996.

¹⁶ Разделу присвоен код 4500000, включающий в себя следующие группировки: 4510000 Услуги по подготовке строительного участка, предшествующие строительству; 4520000 Услуги по проведению общих строительных работ по возведению зданий и сооружений; 4530000 Услуги по монтажу оборудования; 4540000 Услуги по завершению строительства; 4550000 Услуги по аренде оборудования для строительства и сноса зданий и сооружений с оператором; 4560000 Проектная документация и технико-экономическое обоснование продукции; 4590000 Строительные материалы и комплектующие изделия, не включенные в другие группировки. В перечисленном перечне строительных работ указаны отношения по аренде оборудования для строительства и сноса зданий и сооружений с оператором. Несмотря на то, что правоотношения по аренде оборудования для строительства непосредственно связаны со строительством, «де-факто» аренда оборудования к строительным работам не относится, так как противоречит определенной пунктом 1 статьи 740 Гражданского кодекса РФ сущности строительных работ: строительства объекта либо выполнения иных строительных работ – то есть создания объекта материального права, в то время как правоотношения по аренде имущества отражают правомочия по обладанию уже созданным объектом материального права. Вместе с тем «де-юре» и «в силу закона» аренда оборудования для строительства и сноса зданий и сооружений с оператором является неотъемлемой частью строительных работ, но в связи с тем, что входит в комплекс работ по созданию предмета договора в целом, отдельно государственными заказчиками не закупается.

заказчик (застройщик) вправе внести в проектно-техническую документацию необходимые изменения и направить ее на повторную государственную экспертизу. Отрицательное заключение может быть оспорено заказчиком (застройщиком) в судебном порядке.

Градостроительным кодексом Российской Федерации не исключается возможность направления заказчиком (застройщиком) либо подрядчиком по договору подряда на выполнение проектных и изыскательских работ проектно-технической документации на негосударственную экспертизу. Она проводится на договорной основе аккредитованными организациями в порядке, определяемом Правительством РФ.

Особый интерес вызывают включенные в пункт 2 статьи 763 ГК РФ «другие связанные со строительством и ремонтом объектов производственного и непроизводственного характера работы». Данная формулировка позволяет сделать вывод, что перечень работ, выполняемых на основе государственного контракта, является открытым, поскольку невозможно перечисление в законе всех видов работ, которые могут потребоваться государственному заказчику. Однако законодатель устанавливает общие признаки таких работ (связь со строительством и ремонтом) и указывает виды объектов, на которых они производятся.

Гражданский кодекс РФ не дает легального понятия объектов производственного и непроизводственного характера. Ученые-юристы к объектам производственного характера относят объекты, которые после завершения их строительства будут функционировать в сфере материального производства: в промышленности, сельском хозяйстве и заготовках, водном и лесном хозяйстве, на транспорте и связи, в строительстве, в торговле и общественном питании, материально-техническом снабжении и сбыте. Так, административные здания предприятий отраслей сферы материального производства относят к объектам производственного назначения.

В качестве объектов непроизводственного характера выступают объекты жилищного и коммунального хозяйства, учреждения здравоохранения, физической культуры, социального обеспечения, просвещения, культуры, искусства, а также научно-исследовательские и другие организации (учреждения), связанные с развитием науки. Например, административные здания министерств, ведомств, департаментов, как отраслей сферы материального производства, так и непроизводственных отраслей, органов исполнительной власти, общественных организаций, учреждений, банков, судов, архивов и т. и. относят к объектам непроизводственного назначения.

Таким образом, в предмет государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд могут входить любые виды работ, как поименованные, так и не поименованные ГК РФ. В связи с этим в правоприменительной практике нередко возникают вопросы об отнесении выполняемой по государственному контракту деятельности к подрядным работам или услугам, выполняемым (оказываемым) для государственных нужд. Несмотря на схожесть правового регулирования договоров подряда и возмездного оказания услуг, правильная квалификация государственного контракта может иметь существенное значение при определении его правового регулирования.

В соответствии с пунктом 1 статьи 779 ГК РФ по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность). В свою очередь подрядчик выполняет определенную работу и сдает ее заказчику. В договоре возмездного оказания услуг интерес для заказчика представляют сами действия исполнителя¹⁷.

Есть и другие отличия договора подряда от договора возмездного оказания услуг. Так, в соответствии с пунктом 1 статьи 706 ГК РФ подрядчик обязан выполнить работу лично, только

¹⁷ Определение ВАС РФ от 15.07.2011 № ВАС-9053/11 по делу № А71-9515/2010-А17; определение ВАС РФ от 17.02.2011 № ВАС-967/11 по делу № А40-26577/10-134-194 // <http://kad.arbitr.ru>.

если данное требование установлено законом и договором. В остальных случаях подрядчик вправе привлечь субподрядчика. По договору возмездного оказания услуг закреплено прямо противоположное требование: исполнитель, согласно статье 780 ГК РФ, обязан оказать услуги лично.

Такое разделение связано с целями заключаемых договоров. По договору подряда заказчику важен результат и его соответствие установленным договором требованиям. Результат может быть достигнут как подрядчиком, так

и привлекаемыми им третьими лицами. По договору возмездного оказания услуг заказчика интересует непосредственно процесс деятельности конкретного исполнителя.

Надо отметить, что Закон о контрактной системе допускает (а в некоторых случаях устанавливает) требование

о привлечении к исполнению контракта как субподрядчиков, так и соисполнителей. Данное положение является новацией Закона о контрактной системе. Закон о размещении заказов не регулировал вопросов привлечения субподрядчиков к исполнению государственных контрактов, что порождало немало споров о правомерности их привлечения.

Различия между договором подряда и договором возмездного оказания услуг прослеживаются и в порядке их оплаты. Так, заказчик, если иное не установлено договором подряда, обязан уплатить подрядчику обусловленную цену после окончательной сдачи результатов работы при условии, что работа выполнена надлежащим образом, в согласованный срок или досрочно с согласия заказчика. Выплата подрядчику аванса возможна только в размере и в случаях, указанных в законе или договоре подряда. Порядок и сроки оплаты договора возмездного оказания услуг определяются сторонами в договоре самостоятельно.

В случае оказания услуг для государственных нужд их оплата осуществляется всегда после сдачи-приемки, если иное не устанавливается правовыми актами¹⁸.

Вопросы отказа от договоров подряда и возмездного оказания услуг также по-разному регулируются Гражданским кодексом РФ. В соответствии со статьей 717 ГК РФ заказчику предоставлено право в любое время до сдачи ему результата работы отказаться от исполнения договора, уплатив подрядчику часть установленной цены пропорционально части работы, а также возместив убытки, вызванные отказом от договора.

Аналогичное право предоставлено заказчику и по договору возмездного оказания услуг при условии оплаты исполнителю фактически понесенных им расходов. Исполнитель также вправе отказаться от исполнения обязательств, если полностью возместит заказчику убытки. Данное положение распространяется только на договор возмездного оказания услуг.

В то же время у судов нередко возникают трудности с квалификацией договора, предмет которого одновременно составляют подрядные работы и возмездное оказание услуг.

Согласно пункту 3 статьи 421 ГК РФ стороны могут заключить договор, содержащий элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (смешанный договор). К отношениям сторон по смешанному договору применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не следует из соглашения сторон или существа смешанного договора.

¹⁸ Так, например, постановлением Правительства Москвы от 30 декабря 2008 г. № 1229-ПП «Об авансовых платежах, совершаемых за счет средств бюджета города Москвы» допускаются авансовые платежи в размере до 100% от суммы договора (контракта) (фактически – предоплата) на выполнение работ или оказание услуг, сумма которого не превышает установленный Центральным банком Российской Федерации предельный размер расчетов наличными деньгами в Российской Федерации по одной сделке между юридическими лицами, а также на выполнение работ при подготовке и проведении включенных в перечень, утвержденный Правительством Москвы, общественно значимых социальных, культурных, а также спортивных мероприятий.

Так, существуют следующие позиции судов относительно правовой природы договора на техническое обслуживание, санитарное содержание и (или) текущий ремонт жилищного фонда, общего имущества жилого дома и придомовых территорий:

1. Договор на техническое обслуживание, санитарное содержание и (или) текущий ремонт жилищного фонда, общего имущества жилого дома и придомовых территорий является договором подряда¹⁹.

2. Договор на техническое обслуживание, санитарное содержание и (или) текущий ремонт жилищного фонда, общего имущества жилого дома и придомовых территорий является смешанным договором, содержащим элементы договоров подряда и возмездного оказания услуг²⁰. В обоснование своей позиции суды указывают, что стороны, согласно пункту 3 статьи 421 ГК РФ, могут заключить договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми актами (смешанный договор). Услуги и работы, являющиеся предметом спорных правоотношений, регулируются каждая в своей части главами 37 и 39 ГК РФ.

3. Договор на техническое обслуживание, санитарное содержание и (или) текущий ремонт жилищного фонда, общего имущества жилого дома и придомовых территорий является договором возмездного оказания услуг²¹. В обоснование своей позиции суды указывают, что ценностью для заказчика являются сами действия исполнителя (комплекс мероприятий по содержанию и техническому обслуживанию общего имущества многоквартирного жилого дома), поэтому сложившиеся между сторонами правоотношения подпадают под регулирование нормам главы 39 ГК РФ.

Существует также неопределенная позиция судов, касающаяся договоров, предметом которых является выполнение работ по ремонту транспортных средств. Так, одни суды²² квалифицируют данные обязательственные правоотношения как договор подряда. Другие²³ – как договор возмездного оказания услуг, указывая, что результатом ремонта транспортных средств является их приведение в надлежащее техническое состояние, после чего заказчику передается само отремонтированное транспортное средство, а не работы по его ремонту.

Перечисленные выше обстоятельства свидетельствуют о смешанном характере договора подряда, что лишний раз подчеркивает действие установленного Гражданским кодексом РФ принципа «свободы договора».

¹⁹ См., например: постановление ФАС Дальневосточного округа от 19 февраля 2010 г. № Ф03-554/2010 по делу № А51 -1921/2009; постановление ФАС Московского округа от 26 февраля 2010 г. № КГ-А40/507-10 по делу № А40-83751 /08-135-705; постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 8.12.2014 по делу № А69-870/2014 // <http://kad.arbitr.ru>.

²⁰ См., например: постановление ФАС Волго-Вятского округа от 4 февраля 2011 г. по делу № А82-2341/2010; постановление ФАС Северо-Западного округа от 30 июня 2011 г. по делу № А42-1696/2010, постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 24.01.2014 по делу № А29-5092/2013 // <http://kad.arbitr.ru>.

²¹ См., например: определение ВАС РФ от 19 июля 2011 г., № ВАС-8775/11 по делу № А12-14224/2010; определение ВАС РФ от 19 апреля 2011 г. № ВАС-4552/11 по делу № А65-11782/10-СГ5-51, постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 3.09.2014 № 09АП-24055/2014 по делу № А40-160185/13 // <http://kad.arbitr.ru>.

²² См., например: постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.11.2014 по делу № А33-13915/2013; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28 апреля 2010 г. по делу № А82-5527/2009; от 12 апреля 2010 г. по делу № А43-23624/2009 // <http://kad.arbitr.ru>.

²³ См., например: постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 19.02.2015 № Ф01 -1/2015 по делу № А17-1438/2014; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 17 февраля 2011 г. по делу № А43-10613/2010, постановление ФАС Уральского округа от 11 января 2010 г. № Ф09-10657/09-С2 по делу № А47-2543/2009 // <http://kad.arbitr.ru>.

1.2. Источники правового регулирования подрядных работ для государственных нужд

Источники правового регулирования подрядных работ для государственных нужд многочисленны и различаются по видам правовых актов. К ним относятся как нормы федерального законодательства, так и правовые акты субъектов Российской Федерации.

Можно представить две классификации нормативных правовых актов, регулирующих подрядные работы для государственных нужд.

Первая классификация правовых актов выделяется в зависимости от стадии осуществления подрядных работ для государственных нужд:

- нормативные правовые акты, регулирующие порядок заключения государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд;
- нормативные правовые акты, регулирующие порядок исполнения государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд;
- нормативные правовые акты, устанавливающие ответственность за нарушение законодательства в области заключения и исполнения государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд.

Вторую классификацию можно представить по иерархии нормативных правовых актов:

- федеральные законы (в том числе кодексы Российской Федерации);
- нормативные правовые акты Российской Федерации (постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты органов государственной власти);
- нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Основополагающим источником правового регулирования подрядных работ для государственных нужд является Гражданский кодекс РФ. В статье 763 определены виды работ, которые могут выполняться на основе государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд, стороны государственного контракта, а также содержание и основания изменения государственного контракта.

Статья 765 ГК РФ носит отсылочный характер, устанавливая, что государственный контракт на выполнение подрядных работ для государственных нужд заключается на основе заказа для государственных нужд, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

При этом Гражданским кодексом РФ предусмотрено, что для государственного заказчика, разместившего заказ, заключение государственного контракта является обязательным, если иное не установлено законом.

Заключение государственного контракта для подрядчика является обязательным лишь в случаях, установленных законом, и при условии, что государственным заказчиком будут возмещены все убытки, которые могут быть причинены подрядчику в связи с выполнением им государственного контракта.

Данное положение Гражданского кодекса РФ, по мнению автора, ставит государственного заказчика в неравное положение по отношению к подрядчику, что противоречит предусмотренному пунктом 1 статьи 124 ГК РФ принципу равенства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством с гражданами и юридическими лицами.

Согласно пункту 2 статьи 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные

доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода).

Таким образом, возмещение убытков осуществляется либо в случае нарушения прав подрядчика, либо в случае повреждения или утраты его имущества, то есть в результате причинения вреда. Подрядные работы для государственных нужд являются обязательством, возникающим из договора, которым, согласно пункту 2 статьи 307 ГК РФ, предусматривается оплата за выполненные надлежащим образом работы.

Следовательно, возмещение убытков может осуществляться только в случае ненадлежащего исполнения государственным заказчиком своих обязательств по контракту, но не вследствие самого факта заключения государственного контракта. Вместе с тем рассматриваемое требование не нашло своего отражения в Законах о размещении заказов и о контрактной системе и на практике не реализуется.

Гражданский кодекс РФ определяет общий порядок заключения государственного контракта. Статья 528 ГК РФ устанавливает, что проект государственного контракта разрабатывается государственным заказчиком и направляется исполнителю, если иное не предусмотрено соглашением между ними.

Сторона, получившая проект государственного контракта, должна не позднее тридцатидневного срока подписать его и вернуть один экземпляр государственного контракта другой стороне, а в случае заключения контракта по результатам торгов контракт должен быть заключен не позднее двадцати дней со дня проведения торгов.

Пунктом 2 статьи 528 ГК РФ установлено, что в случае наличия разногласий по условиям государственного контракта сторона должна составить протокол разногласий и направить его вместе с подписанным государственным контрактом другой стороне либо уведомить ее об отказе от заключения государственного контракта.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.