



Филипп Артемьевич

ТАСАЛОВ,

профессор кафедры

гражданского права

Университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА),

доктор юридических наук

fatasalov@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,

ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Стабильность Гражданского кодекса РФ и развитие гражданского оборота: в поисках компромиссной модели регулирования контрактных отношений

Аннотация. В статье представлен анализ положений Гражданского кодекса РФ, посвященных контрактам на поставку, выполнение работ и оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В работе изучены темпоральные изменения норм ГК РФ об отдельных видах контрактных обязательств и положений отраслевого закупочного законодательства. Автор указывает на многочисленные коллизии между нормами ГК РФ и положениями Закона о контрактной системе и доказывает, что положения Кодекса об отдельных договорах в сфере обеспечения публичных нужд замещаются нормами отраслевого закупочного законодательства. Установлено, что концепция разработчиков второй части ГК РФ заключалась в регулировании контрактных отношений исходя из предмета договора — поставки, выполнения подрядных работ, что на момент принятия и введения в действие части второй Кодекса отвечало состоянию гражданского законодательства. Вместе с тем за последние 20 лет законодательство о закупках развивалось в диаметрально противоположном ГК РФ направлении, суть которого в объединении отдельных обязательств в понятие контракта-сделки на уровне одного специального федерального закона.

В заключении сформулированы выводы и рекомендации, направленные на совершенствование гражданского законодательства.

Ключевые слова: обязательственное право, договорное право, договор поставки, договор оказания услуг, договор подряда, закупки, контрактная система, торги

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.137.1.040-048

Philipp A. TASALOV,

*Professor of the Department of Civil Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),*

Dr. Sci. (Law)

fatasalov@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Civil Code and Stability: in Search of Optimal Legal Framework in Public Procurement Field

Abstract. *The author focuses on current but basic issues in obligation law with an emphasis on supply, construction and service contracts. The paper examines temporal changes in the provisions of the Civil Code of the Russian Federation on certain types of contractual obligations and provisions of public procurement legislation. The article analyses questions related to public-contract conclusion and modification framework, using civil law as a reference point. This chapter argues that there is temporal collision between Civil Code and current procurement legal framework. The concept of Civil Code is regulation of contract law based on its subject. It was relevant to civil law regulation in the 1990s. Actually, in fact, public procurement legislation takes first place, because of complex regulation of various contractual obligations within the framework of one federal law. Over the past 20 years, public procurement legislation has developed in a direction diametrically opposed to the Civil Code of the Russian Federation, the essence of which is the unification of individual obligations under the concept of a contract-transaction at the level of a single special federal law. Paper takes up measures to ensure the current issues.*

Keywords: *obligation law, contract law, supply contract, service contract, construction contract, procurement, federal acquisition, bidding*

Введение

С момента принятия части второй Гражданского кодекса РФ в 1996 г. прошло 30 лет. Условия разработки Кодекса, когда в сжатые сроки от отечественного законодателя потребовалось перестроить советскую административно-командную систему управления экономикой для перехода на рыночный путь развития, наложили свой отпечаток на его текст и практику применения ГК РФ.

Сердце обязательственного права — договорное право — с тех пор в его нормативном описании не претерпевало глобальных законодательных трансформаций, за исключением регулирования финансовых сделок и сферы страхования.

Между тем динамичный характер развития рыночных отношений делает необходимым анализ принятых законодателем договорных конструкций на предмет их актуальности и соответствия текущим экономическим реалиям.



Предпринятая Высшим Арбитражным Судом РФ в 2014 г. попытка перекодирования массива договорного права посредством судебного толкования правовой природы договорных норм через призму приоритета их диспозитивности провалилась¹. И причина этому вовсе не в позитивизме юридического сообщества и судей, а в том, что судебное толкование не может подменять или, лучше сказать, заменять гражданское законодательство.

Договоры поставки, выполнения работ и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд: памятники эпохи становления рыночной экономики

По задумке разработчиков ГК РФ нормы, регулирующие договорные отношения в сфере государственного заказа, следовало конструировать, отталкиваясь от предмета договора: контракт на поставку, выполнение подрядных работ, оказание услуг.

Такой подход был оправданным в реалиях второй половины 1990-х гг., когда специальное законодательство о закупках, как, впрочем, и любое специальное законодательство по отношению к ГК РФ, находилось еще в стадии формирования.

Но уже здесь обнаруживается непоследовательность в реализации законодателем такой концепции.

Если контрактные отношения подлежали регулированию на уровне второй части ГК РФ исходя из предмета договора, то из поля зрения законодателя выпала сфера заключения и исполнения обязательств сторонами контрактов на возмездное оказание услуг. Возможное объяснение о том, что к нормам ГК РФ о договоре оказания услуг применяются положения о договоре подряда (ст. 783 ГК РФ), в этом случае представляются неуместными, поскольку, кроме отсылки к закону о подрядных торгах для государственных и муниципальных нужд (ст. 768 ГК РФ), который так и не был принят, ГК РФ не содержит системного нормативного регулирования рассматриваемых отношений.

Второй концептуальный недостаток ГК РФ заключается в отсутствии у законодателя научного обоснования того, какие именно общественные отношения в сфере закупок подлежат регулированию Гражданским кодексом РФ.

В сфере поставки мы видим попытки, правда, неудачные, охватить стадии заключения и исполнения контрактов; в отношении контрактов на подрядные работы — идентичный подход; применительно к контрактам на оказание возмездных услуг какое-либо регулирование отсутствует.

¹ См.: постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2014. № 5.

Контракт и договор поставки для государственных и муниципальных нужд

С 2006 г.² из положений Кодекса о договоре поставки для государственных нужд законодателем была исключена отсылка к нормам о договоре поставки (ст. 523 ГК РФ), предусматривающим возможность для обеих сторон отказаться от исполнения договора (п. 2 ст. 525 ГК РФ).

Объяснялось такое решение тем, что в сфере контрактных отношений не допускался односторонний отказ от исполнения контракта без решения суда, что было предусмотрено Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³ (ч. 8 ст. 9) (далее — Закон № 94-ФЗ).

С 1 января 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴ (далее — Закон № 44-ФЗ), в силу которого односторонний отказ стороны от исполнения контракта, наоборот, стал допустимым (ч. 9 ст. 95).

Вместе с тем анализируемые нормы ст. 525 ГК РФ в рассматриваемой части не были изменены законодателем, несмотря на то, что с 2006 г. специальная по отношению к ГК РФ сфера регулирования закупок не только претерпела законодательные изменения, но и имеет уже другой Закон о контрактной системе, а не Закон о размещении заказов.

Норма ГК РФ о применении к отношениям в сфере поставки товаров специального законодательства только в случаях, когда ГК РФ не содержит необходимого регулирования (абз. 2 п. 2 ст. 525 ГК РФ), противоречит как логике развития специального законодательства, которое постоянно совершенствуется законодателем, в отличие от положений ГК РФ, так и всей практике применения Закона № 44-ФЗ, который уже давно заместил нормы ГК РФ о поставке для публичных нужд.

При разработке части второй ГК РФ законодатель исходил из необходимости формулирования всех легальных определений договорных конструкций через понятие «договор-правоотношение». Такой же подход мы находим и в отношении контракта на поставку (ст. 526 ГК РФ).

Напротив, при разработке Закона о контрактной системе законодатель отдал предпочтение определению контракта через понятие «сделки-действия», а не правоотношения (п. 8.1 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ). Это объяснимо, поскольку предмет регулирования Закона № 44-ФЗ охватывает широкий круг договорных отношений (поставка, купля-продажа, подрядные работы, оказание услуг,

² Федеральный закон от 2 февраля 2006 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд”» // СЗ РФ. 2006. № 6. Ст. 636.

³ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3105.

⁴ СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.



отчуждение исключительных прав и т.д.), вследствие чего не требовалось дать определение таких разных договорных конструкций-контрактов через права и обязанности сторон.

В чем тогда смысл определения контракта на поставку через правоотношение в ст. 526 ГК РФ? Что произойдет, если исключить это положение из положений Кодекса? Представляется, что ст. 526 ГК РФ уже не учитывает, что весь комплекс договорных отношений в сфере контрактов регулируется Законом о контрактной системе и конструкция поставки-правоотношения уже не играет роли, какую выполняла в середине 1990-х гг., когда законодательство в сфере закупок только начинало свое развитие.

В статье 527 ГК РФ сохранена устаревшая терминология: «заказ», «законодательство о размещении заказов», которая была инкорпорирована законодателем в текст Кодекса в 2006 г. в связи с вступлением в силу Закона № 94-ФЗ. Однако с 1 января 2014 г. приведенная терминология перестала быть актуальной, поскольку новый Закон № 44-ФЗ вступил в силу.

Утратило актуальность положение ГК РФ об обязанности заказчика заключить контракт (абз. 2 п. 1 ст. 527 ГК РФ), поскольку отношения по заключению сторонами контрактов полностью регулируются положениями Закона о контрактной системе, а не нормами ГК РФ (ст. 51 Закона № 44-ФЗ).

Положение Кодекса об обязанности для поставщика заключить контракт, если это допускается специальным законодательством (п. 2 ст. 527 Кодекса) в текущем законодательном регулировании представлены прежде всего положениями Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (ч. 6, 6.1 ст. 6)⁵ (далее — Закон № 275-ФЗ).

Однако обязанность заказчика возместить убытки поставщику (!) в связи с его обязанностью заключить такой контракт, на которую содержится указание в п. 2 ст. 527 ГК РФ, остается декларацией, поскольку положениями Закона № 275-ФЗ такие убытки не предусмотрены, а значит, возмещению со стороны заказчика головному исполнителю государственного оборонного заказа не подлежат.

В этой связи название ст. 528 ГК РФ и ее содержание вызывают справедливый вопрос об избыточности такого регулирования на фоне положений ст. 51 Закона № 44-ФЗ.

Интересно, что законодатель предусмотрел порядок заключения контрактов в отношении поставки и подрядных работ для государственных и муниципальных нужд, обойдя вниманием этот вопрос применительно к контрактам на возмездное оказание услуг.

Очевидно, что процедура заключения контракта на поставку, предусмотренная в ст. 528 ГК РФ, не соответствует специальным правилам заключения любых контрактов, в том числе контракта на поставку товаров, предусмотренного в ст. 51 Закона № 44-ФЗ.

У стороны нет 30 дней для ответа заказчику на полученный от него проект контракта, как это следует из п. 2 ст. 528 ГК РФ; не применяются при заключении контракта сторонами 30-дневный срок для ответа на поступивший протокол разногласий к проекту контракта (п. 3 ст. 528 ГК РФ). Более того, заказчик и участник

⁵ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7600.

закупки не могут использовать протокол разногласий при заключении контракта по итогам запроса котировок в электронной форме. Норма Кодекса о 20-дневном сроке для подписания сторонами контракта (п. 4 ст. 528 ГК РФ) полностью замещена сроками заключения контракта, установленными законодателем в ст. 51 Закона № 44-ФЗ.

Может показаться, что положения ГК РФ о разграничении порядка заключения и исполнения контракта на поставку и договора поставки в рамках сложных моделей договорных связей сторон с участием покупателей (ст. 529 ГК РФ) и получателей по отгрузочной разрядке (ст. 530 ГК РФ) восполняют молчание об этом Закона № 44-ФЗ. Однако указанные положения могут быть включены заказчиком в проект контракта или могут быть предусмотрены Правительством РФ в типовых обязательных условиях контрактов (ч. 11 ст. 34 Закона № 44-ФЗ).

Договор подрядных работ для государственных и муниципальных нужд

Недостатки, сходные с высказанными замечаниями в отношении контракта и договора на поставку, можно отметить в отношении регулирования подрядных работ для сферы публичных закупок.

Так, упоминание законодателем основания для выполнения подрядных, проектных и изыскательских работ в виде контракта (п. 1 ст. 763 ГК РФ) является избыточным ввиду определения контракта, приводимого законодателем в п. 8.1 ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе.

Определение законодателем контракта на выполнение подрядных работ (п. 2 ст. 763 ГК РФ) через правоотношение его сторон не несет какой-либо смысловой нагрузки и может быть исключено из текста Кодекса.

Содержание ст. 764 ГК РФ не только устарело в связи с действием Закона о контрактной системе в отношении используемой терминологии, но и входит в противоречие со специальным законодательством.

Так, круг лиц, относящихся к заказчику, определен законодателем в п. 7 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ. Их перечисление в устаревшей редакции на уровне ГК РФ является нецелесообразным.

Допускаемая ГК РФ возможность выполнения контракта на подрядные работы физическим лицом (!) (п. 1 ст. 764 ГК РФ) не соответствует положениям Градостроительного кодекса РФ, в силу которых такие работы могут выполнять только юридические лица и индивидуальные предприниматели, которые в большинстве случаев должны быть членами соответствующей саморегулируемой организации в сфере строительства (ч. 2.1 ст. 52 ГрК РФ).

Законодатель, используя в регулировании отношений по подрядным работам отсылочные нормы (ст. 765 ГК РФ) об основаниях и порядке заключения контрактов на поставку (ст. 527, 528 ГК РФ), тем самым распространил на такие отношения все отмеченные ранее недостатки в регулировании применительно к контрактам и договорам на поставку для государственных и муниципальных нужд.

В отличие от контракта на поставку, в отношении контракта на выполнение подрядных работ ГК РФ содержит перечисление обязательных, существенных



условий для такого договора (п. 1 ст. 766 ГК РФ). К ним законодатель относит условие об объеме и стоимости работ, положение о способе обеспечения обязательств, начальных и конечных сроках выполнения, размере и порядке финансирования.

Все приведенные существенные условия контракта на выполнение подрядных работ содержатся, с одной стороны, в ч. 13, 13.1 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, с другой стороны, в обязательных типовых условиях контрактов, утвержденных постановлением Правительства РФ от 29 июня 2023 г. № 1066⁶.

Дублирование положений об обязательных условиях контрактов на выполнение подрядных работ на уровне двух федеральных законов — ГК РФ и Закона № 44-ФЗ — является необоснованным и избыточным.

Более того, мы имеем дело с уникальной ситуацией: в отношении идентичных существенных условий законодатель одновременно использует разную юридическую технику: в п. 1 ст. 766 ГК РФ — указание на обязательность включения заказчиком таких условий в контракт на выполнение подрядных работ, в законодательстве о контрактной системе — обязательность включения с необходимой детализацией в форме императивных норм на уровне федерального закона и постановления Правительства РФ от 29 июня 2023 г. № 1066.

Отмеченное замечание обусловлено тем, что последние изменения в анализируемые положения Кодекса были внесены законодателем совершенно для других целей и принимались для синхронизации норм ГК РФ с положениями Закона № 94-ФЗ, который утратил силу с 1 января 2014 г.

Набор обязательных существенных условий контрактов в Законе № 94-ФЗ был совсем небольшим в сравнении с его преемником — Законом № 44-ФЗ. Более того, ранее действовавшему законодательству о размещении заказов была не известна конструкция обязательных типовых условий контрактов, которая впервые закреплена законодателем только на уровне Закона № 44-ФЗ.

Понимая, что вопросы финансирования строительных контрактов носят важный характер для экономики, законодатель предпринял попытку урегулировать порядок изменения условий таких контрактов. Единственным правилом в ст. 767 ГК РФ оказались положение об обязанности сторон контракта согласовать новые условия его исполнения, и прежде всего новый срок исполнения обязательств, при уменьшении финансирования заказчику, и право подрядчика требовать возмещения убытков от заказчика в таких случаях.

Вместе с тем в Законе № 44-ФЗ (п. 7 ч. 1 ст. 95) и Бюджетном кодексе РФ (п. 6 ст. 161) изменение сторонами условий контракта в связи с сокращением финансирования допускается законодателем только для заказчиков — казенных учреждений. Подрядчики по таким контрактам могут требовать возмещения от заказчика не убытков, а только реального ущерба.

Завершает анализируемый раздел ГК РФ ст. 768, в которой содержится отсылка к закону о подрядных торгах, который не был принят. Если в 1990-е гг. законодательство о закупках в России развивалось по пути регулирования контрактных отношений в зависимости от предмета договора, то с принятием российским

⁶ СЗ РФ. 2023. № 27. Ст. 5036.

законодателем Закона № 94-ФЗ в 2005 г. был сделан шаг в сторону полной унификации контрактных отношений на уровне федерального закона.

В этой связи содержание ст. 768 ГК РФ отражает концепцию регулирования контрактных отношений, которая не актуальна в России на протяжении последних 20 лет.

Контракт на оказание возмездных услуг

Такой договор остается неизвестным ГК РФ, но предусмотрен Законом № 44-ФЗ и используется участниками гражданского оборота.

В условиях пробела в регулировании отношений сторон по контракту на оказание возмездных услуг стороны прибегают к нормам о таком договоре, применяемым участниками предпринимательской деятельности в соответствии с положениями гл. 39 ГК РФ.

В отличие от конструкций контракта на поставку и выполнение подрядных работ, представленное в ГК РФ регулирование в отношении договора возмездного оказания услуг приводит к парадоксальным сочетаниям с Законом № 44-ФЗ.

То, что заказчик может отказаться от исполнения контракта в одностороннем порядке по основаниям, предусмотренным ГК РФ (ч. 9 ст. 95 Закона № 44-ФЗ), — известный факт. О том, что такие основания в ГК РФ представлены как безмотивные, не связанные с фактами неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств, так и в связи с нарушениями стороной договора принятых обязательств, законодатель оказался не осведомленным и не учел в регулировании контрактных отношений.

В итоге к контракту на оказание любых возмездных услуг заказчиком может быть применена норма п. 1 ст. 782 ГК РФ о праве на отказ от исполнения договора в любое время с компенсацией исполнителю понесенных расходов.

Порок этой нормы видится не только в том, что она приводит к дисбалансу в правовом положении сторон договора возмездного оказания услуг. Отметим, что борьба за признание диспозитивного характера анализируемой нормы Кодекса, отраженная в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14 марта 2014 г. № 16 «О свободе договора и ее пределах», оказалась бесполезной в контрактных отношениях, в которых только заказчик определяет будущие условия исполнения сторонами контрактных обязательств, а участник закупки лишен возможности ведения с заказчиком каких-либо переговоров (ст. 46 Закона № 44-ФЗ).

Ключевым недостатком п. 1 ст. 782 ГК РФ, который остается без изменений с момента принятия части второй ГК РФ, является допускаемое законодателем участие на стороне заказчика любых субъектов гражданских правоотношений — от заказчиков — физических лиц, которым, например, исполнитель оказывает туристские услуги, до федеральных органов исполнительной власти, например министерств, выступающих заказчиками в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ.

Отсутствие в ГК РФ дифференции правового положения заказчика по договору возмездного оказания услуг приводит к наделению правом на безмотивный отказ от исполнения договора заказчика, выступающего стороной контракта на возмездное оказание услуг.



Таким образом, на одной чаше весов оказываются финансовые затраты, понесенные исполнителем для заключения такого контракта (внесение обеспечения заявки, обеспечение исполнения контракта, плата в связи с заключением контракта оператору электронной площадки, уплата процентов по кредитному договору, если финансовое обеспечение было предоставлено за счет заемных источников), и право заказчика расторгнуть договор в одностороннем порядке с исполнителем, который не допустил нарушений условий контракта.

Видимость баланса сторон договора возмездного оказания услуг, заключающаяся в обязанности заказчика компенсировать исполнителю фактически понесенные расходы, предусмотренная в п. 1 ст. 782 ГК РФ, не должна вводить в заблуждение. Нормами Закона № 44-ФЗ и положениями Бюджетного кодекса РФ не предусмотрен механизм компенсации заказчиком исполнителю понесенных расходов по контракту на возмездное оказание услуг в связи с отказом заказчика от его исполнения. Иными словами, получить такие средства исполнитель может только по решению арбитражного суда.

Заключение

Мы являемся свидетелями рассинхронизации между положениями ГК РФ о контрактах и нормами Закона о контрактной системе.

Динамика развития специального законодательства в сфере закупок приводит к вытеснению, замещению таким законодательством положений ГК РФ.

Провозглашенный в непростых экономических и политических реалиях середины 1990-х гг. приоритет положений ГК РФ в отношении норм других федеральных законов, содержащих гражданско-правовые нормы, оправданный и понятный, размывается практикой развития отраслевого законодательства, когда ключевые для отраслей экономики вопросы разрешаются не на уровне Гражданского кодекса РФ, а в отраслевых законах.

Фактор времени, когда с даты последних изменений ГК РФ в части регулирования контрактных отношений прошло 20 лет, делает необходимым исключение из второй части ГК РФ всех положений о контрактах, договорах на поставку и выполнение подрядных работ для государственных и муниципальных нужд.

За это время появился отдельный свод законодательства о контрактной системе, который полностью заместил собой нормативное регулирование, предусмотренное Кодексом для сферы государственных и муниципальных закупок.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Тасалов Ф. А.* Закупки в России и Европейском союзе: методология и практика конкурентной борьбы : монография. — М. : Инфотропик Медиа, 2022. — 684 с.
2. *Тасалов Ф. А.* Цифровизация государственных и муниципальных закупок : учебник. — М. : Инфотропик Медиа, 2024. — 260 с.