

решений в условиях острого дефицита времени на осуществление тех или иных избирательных действий. Особенно это важно для студентов, обучающихся по государственно-правовой специализации.

Немаловажно и то, что перечисленные меры будут способствовать решению важнейшей государственной задачи – повышения правовой культуры участников избирательного процесса.

УДК 351.83

В.А. Власов

ОСОБЕННОСТИ ПОРЯДКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРОВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Под заключением договора понимается достижение сторонами в надлежащей форме соглашения по всем существенным условиям договора в порядке, предусмотренном законодательством. Общегражданское законодательство устанавливает общие нормы, регулирующие порядок заключения договоров, специальное законодательство отражает специфику заключения договоров в различных сферах.

Отдельные авторы утверждают, что Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» детально регулирует порядок заключения и исполнения договоров закупки и поставки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд¹ (далее - ФЗ от 2 декабря 1994 г.).

Однако анализ содержания данного закона позволяет сделать совершенно противоположный вывод. В частности, в рассматриваемом законе не определен порядок заключения государственных контрактов (в нем о них вообще не упоминается), не создан юридический механизм, позволяющий довести исполнение госзаказов по закупке сельскохозяйственной продукции для государственных нужд до конкретных товаропроизводителей (поставщиков), а также потребителей (покупателей), не отражено формирование структуры договорных связей. Его положения не позволяют четко определить правовой статус госзаказчика, правовой статус потребителя (покупателя), порядок наделения правами госзаказчика, характер взаимоотношений между госзаказчиком и публично-правовым образованием (РФ, субъект РФ), характер взаимоотношений между госзаказчиком и потребителем (покупателем).

Кроме того, возлагая на госзаказчика обязанность по осуществлению выбора товаропроизводителей (поставщиков) сельскохозяйственной продукции для государственных нужд (п. 2 ст. 4), данный закон не указывает способ осуществления данного выбора (Гражданский кодекс РФ, гл. 28), устанавливает две

формы заключения договора: направление оферты либо организация торгов.

В статьях 447 - 449 первой части ГК РФ закреплены общие положения заключения договора на торгах. При этом договор с контрагентом может быть любым, кроме таких, сама суть которых в принципе не допускает такого способа заключения (например, договор дарения). Норма, изложенная в пункте 1 статьи, гласит: «Договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов. Договор заключается с лицом, выигравшим торги» - и, бесспорно, носит общий характер. Как известно, торги может организовать любая сторона будущего договора: и продавец, и покупатель. Но анализ остальных положений статьи 447 и других статей, посвященных товарам, позволяет сделать такой вывод: все положения данной статьи (кроме п. 1), а также статей 448 и 449 регулируют торги продавца; торги покупателя в них не описаны.

Так, например, пунктом 2 статьи 447 установлено, что «в качестве организатора торгов может выступать собственник вещи или обладатель имущественного права, либо специализированная организация». В пункте 6 статьи 447 указано, что правила, предусмотренные статьями 448 и 449, применяются к публичным товарам, если иное не предусмотрено процессуальным законодательством. Под публичными товарами здесь понимаются торги, проводимые судами, независимо от желания собственника, при распродаже конфискованного имущества. Такое положение можно считать следствием существенной недоработки разработчиков первой части ГК РФ. Фактически к моменту принятия первой части кодекса уже не только имелась определенная правовая база, посвященная товарам покупателя (это утвержденные постановлением Совета Министров РФ от 14 августа 1993 г. Основные положения порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договора подряда) на строительство объектов для федеральных нужд РФ² и Положение о подрядных торгах в РФ³), но был и опыт

¹ Беляева З.С., Козырь М.И. Договорные отношения сельскохозяйственных товаропроизводителей в сфере материально-технического обеспечения и реализации сельскохозяйственной продукции // Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве России. – М.: ИГП РАН, 1998. – С. 55.

² САПП РФ. – 1993. – № 34. – Ст. 3189.

³ БНА РФ. – 1993. – № 8. – С. 33.

проведения таких торгов (подрядные торги в строительстве). Поскольку в то время преобладали торги продавца в связи с массовой приватизацией государственного имущества, то именно это и нашло отражение в первой части Гражданского кодекса. Но еще раз обратим внимание на то, что торги и покупателя, и продавца имеют свои специфические особенности, и их необходимо хотя бы в общем виде отразить в первой части кодекса.

Пункт 3 статьи 447 ГК РФ закрепил следующее правило: «В случаях, указанных в ГК или ином законе, договоры должны заключаться только путем проведения торгов». Однако и Гражданский кодекс, регламентируя основания заключения государственного контракта на поставку товара для государственных нужд (п. 4 ст. 527), и ФЗ от 2 декабря 1994 г. (п. 4 ст. 5) предусматривают лишь возможность проведения торгов в виде конкурса, но не обязательность его проведения.

Практика исполнения ФЗ от 2 декабря 1994 г. на территории Красноярского края и иных субъектов Российской Федерации показывает, что в первые годы после принятия этого закона госзаказы не размещались путем организации конкурса. Комитет по сельскому хозяйству администрации Красноярского края, выступая в роли госзаказчика, старался заключить договоры с максимально возможным числом товаропроизводителей, перечень которых предоставляли районные управления сельского хозяйства. Договоры заключались в пределах средств, выделяемых из федерального и краевого бюджетов (как правило, выделялись не «живые» деньги, а ГСМ и другие материальные ресурсы, предоставляемые на условиях товарного кредита).

Несмотря на предписания законодателя о том, что уровень цен при поставках нефтепродуктов по товарному кредиту не должен превышать среднерыночные цены на ГСМ по соответствующему региону (п. 2 постановления Правительства РФ от 7 февраля 1996 г. «О мерах по стабилизации экономического положения агропромышленного комплекса Российской Федерации в 1996 году»¹), на практике цены на поставляемые товарные ресурсы селу существенно завышались и были на порядок выше среднерыночных, а на сдаваемую в государственные фонды продукцию цены оказывались в итоге ниже среднерыночных. Сложившаяся ситуация не способствовала исполнению товаропроизводителями принятых на себя обязательств.

Из-за несдачи товаропроизводителями сельскохозяйственной продукции в государственные фонды администрация Красноярского края не смогла рассчитаться с поставщиками ГСМ и других материальных ресурсов, которые отпускали эти ресурсы госзаказчику для авансирования товаропроизводителей. Образовалась задолженность администрации Красноярского края перед Минфином Российской Федерации

по возврату бюджетной ссуды, предусмотренной соглашением от 19 марта 1996 г. между Минфином и администрацией Красноярского края «О предоставлении бюджетной ссуды под товарный кредит на поставку горюче-смазочных материалов и мазута сахарным заводам для переработки сахарной свеклы в 1996 г.» на сумму семьдесят один миллиард пятьсот миллионов рублей.

Руководствуясь государственным контрактом №18114-12 от 11 апреля 1997 г., заключенным между администрацией Красноярского края и Федеральной продовольственной корпорацией, комитет по сельскому хозяйству администрации Красноярского края и филиал ФПК в Красноярском крае 21 мая 1997 г. заключили договор о передаче последнему прав кредитора по возврату средств с должников комитета за использование ими товарного кредита на поставку ГСМ в 1996 г. В соответствии с данным договором комитет передал филиалу ФПК перечень товаропроизводителей – должников, их почтовые и банковские реквизиты, размер задолженности, копии договоров на поставку ГСМ, акты сверки задолженности и другие документы. Решения арбитражного суда Красноярского края по искам филиала ФПК к товаропроизводителям о взыскании задолженности по товарному кредиту принимались не в пользу товаропроизводителей.

Например, филиал ФПК в Красноярском крае обратился с иском к ГПЗ «Бузимский» о взыскании 232,5 миллиона рублей (155 миллионов - задолженность по товарному кредиту и 77,5 миллиона рублей - неустойка). Рассмотрев предоставленные материалы, суд установил: между комитетом по сельскому хозяйству администрации Красноярского края и ГПЗ «Бузимский» был заключен договор № 431 от 15 апреля 1996 г., в соответствии с которым ответчиком получен товарный кредит на возвратной основе с взиманием 10 процентов годовых для приобретения ГСМ, с осуществлением окончательного расчета не позднее 1 ноября 1996 г. В связи с неисполнением ГПЗ «Бузимский» обязательств по возврату кредита 5 декабря 1996 г. между сторонами заключено дополнительное соглашение № 4, предусматривающее погашение кредита путем поставок яиц не позднее марта 1997 г. на сумму 155 миллионов рублей. Данное соглашение ответчиком не исполнено. Факт получения кредита подтвержден материалами дела. Таким образом, суд пришел к выводу, что сумма 155 миллионов рублей является обоснованной и подлежит взысканию. Руководствуясь пунктами 2 и 3 статьи 8 ФЗ от 2 декабря 1994 г., поскольку ответчиком обязательство по возврату кредита не выполнено, суд признал исковые требования в части взыскания неустойки правомерными и подлежащими удовлетворению. С учетом требований статьи 333 ГК РФ суд уменьшил размер взыскиваемой неустойки до 58 миллионов 125 тысяч рублей. Арбитражный суд Красноярского края решил: иск

¹ СЗ РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 682.

удовлетворить, взыскать с ГПЗ «Бузимский» в пользу филиала ФПК по Красноярскому краю 155 миллионов рублей основной задолженности и 58 миллионов 125 тысяч рублей неустойки¹.

Таким образом, есть все основания считать, что деятельность по закупке сельскохозяйственной продукции для государственных нужд регулируется целой системой договоров, предшествующих заключению конкретных договоров закупки.

По мнению В.Е. Лукьяненко, в настоящее время система заключаемых договоров выглядит следующим образом²:

1) заключение договора между Федеральным агентством по регулированию продовольственного рынка и Минфином России, предоставляющим Федеральному агентству бюджетные ссуды для закупок сельскохозяйственной продукции для государственного оперативного резерва и поставок продовольствия на экологически загрязненные территории;

2) во исполнение вышеуказанного договора Федеральное агентство заключает договоры с администрациями субъектов Федерации, предметом которых является обеспечение закупок продукции Федеральному агентству на сумму, равную стоимости товарного кредита, полученного субъектом в текущем году;

3) для получения товарного кредита администрация субъекта Федерации заключает договор (соглашение) с Минфином России о предоставлении бюджетной ссуды под товарный кредит на поставку ГСМ аграрным товаропроизводителям;

4) заключение договора между госзаказчиками (органы государственной власти, коммерческие организации), уполномоченными администрациями субъектов Федерации и товаропроизводителями (поставщиками) продукции, закупаемой (поставляемой) для государственных нужд.

На региональном уровне каждый субъект Федерации разрабатывал свою систему договорных отношений в данной области. Так, в Ульяновской области, как правило, комитет по областному продовольственному фонду (КПФ) администрации области «Регионконтракт», выступая в роли госзаказчика, заключает договоры поручения с уполномоченными администрацией Ульяновской области организациями, производственно-коммерческими фирмами: АО «Ульяновскмаяспром», «Ульяновскхлебопродукт», АО «Ульяновскзерно» и другими организациями. Для выполнения этого договора КПФ «Регионконтракт» выделяет перечисленным выше коммерческим организациям денежные или материально-технические ресурсы по мере их получения от администрации Ульяновской области. А указанные коммерческие организации за-

ключают договоры на закупку с сельскохозяйственными товаропроизводителями³.

Совершенно иная система договорных отношений складывается в настоящее время на территории Красноярского края. Постановлением администрации Красноярского края от 31 декабря 1999 г. «О поставках сельскохозяйственной продукции и продуктов питания для краевых государственных нужд» на управление торговли администрации края в 2000-2001 годах были возложены функции госзаказчика по закупкам сельскохозяйственной продукции (кроме зерна) для организаций и учреждений, финансируемых за счет средств краевого бюджета.

Управление торговли объявляло открытый конкурс на закупку сельскохозяйственной продукции (кроме зерна) для организаций и учреждений (больницы, дома-интернаты, спецшколы и т.д.), финансируемых за счет средств краевого бюджета и по итогам его проведения с победителем конкурса заключало договоры (контракты).

С целью формирования регионального (краевого) фонда зерна в Красноярском крае был разработан примерный контракт на поставку зерна в данный фонд. Следует отметить, что закупка зерна для краевых государственных нужд осуществлялась по особым правилам. Со стороны поставщиков выступали любые сельскохозяйственные производители, со стороны госзаказчика – комитет по зерну администрации Красноярского края. В соответствии с образцом контракта в обязанности поставщика входила поставка зерна по количеству, качеству и в сроки, предусмотренные контрактом. Если у поставщика имелся долг перед комитетом по зерну за полученное из бюджета края финансирование до заключения контракта, то оформлялось гарантийное обязательство, которое являлось неотъемлемой частью контракта, на поставку зерна в региональный фонд в погашение задолженности предыдущих периодов. Госзаказчик обязан был: а) перечислить поставщику денежные средства на возвратной основе в сроки, указанные в контракте, и при условии своевременного поступления средств от ГФУ администрации края; б) принять продукцию – в количестве, по качеству и в сроки, указанные в контракте; в) возместить расходы поставщика по доставке зерна на элеватор и затем на хлебоприемные пункты по утвержденному им тарифу; г) произвести расчет с поставщиками зерна.

В примерном контракте своеобразно сформулированы нормы об ответственности сторон, которые приведены ниже:

1) в случае недостаточного финансирования госзаказчиком поставщик, не имеющий задолженности перед заказчиком, может ограничить поставку зерна в

¹ Дело № А-33-1342/97-С1 // Архив арбитражного суда Красноярского края.

² Лукьяненко В.Е. Проблемы договоров в сельском хозяйстве России (теория и практика). – Ульяновск: Изд-во УлГУ, 2000. – С. 155.

³ См.: Там же. – С. 155 - 160.

региональный фонд из расчета на сумму, полученную от заказчика;

2) в случае несдачи зерна за полученные денежные средства поставщик возвращает заказчику эти средства по процентам кредитов, установленных Центробанком России.

Прежде всего отметим, что данный примерный контракт не предусматривает ряд важнейших положений, закрепленных в ФЗ от 2 декабря 1994 г.:

– во-первых, не закрепляет выдачу аванса товаропроизводителям в размере 50 процентов от стоимости объема закупок (25 процентов - после заключения договора и 25 процентов - после завершения сезона);

– во-вторых, не предусматривает ответственность госзаказчика за несвоевременное авансирование товаропроизводителя;

– в-третьих, вызывает затруднение для понимания пункт, устанавливающий, что финансирование товаропроизводителей осуществляется только при условии своевременного поступления денежных средств госзаказчику. Но если денежные средства своевременно не поступят к товаропроизводителю, то могут быть сорваны все сельскохозяйственные работы. Поэтому важно, чтобы заказчик в таком случае нес ответственность;

– в-четвертых, при формировании норм об ответственности ничего не говорится о форс-мажорных обстоятельствах, которые бы освобождали товаропроизводителя от ответственности за полное или частичное неисполнение обязательств;

– в-пятых, целесообразно было бы закрепить отыскочную норму к действующему законодательству, а именно: к ФЗ от 2 декабря 1994 г.;

– в-шестых, вызывает также недоумение норма, устанавливающая, что каждый контракт должен в обязательном порядке согласовываться с администрацией района товаропроизводителя.

Отдельно следует выделить порядок закупок сельскохозяйственной продукции в государственный материальный резерв Российской Федерации на территории Красноярского края.

Как известно, формирование, хранение и обслуживание запасов государственного резерва обеспечивается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление государственным резервом, его территориальными органами, а также предприятиями, учреждениями и организациями, которые в совокупности образуют единую федеральную систему государственного резерва России. Финансирование расходов на содержание и развитие системы государственного резерва осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Закупка в государственный резерв отдельных видов продукции: хлебопродуктов (зерна, муки, крупы),

соли, сахара, рыбных, мясных, молочных консервов и других – проводится территориальным органом на основании распоряжения федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление государственным резервом.

Закупается в основном продукция отечественного производства и лишь в исключительных случаях – импортная. Предпочтение среди поставщиков отдается товаропроизводителям, в исключительных случаях заключаются договоры с торговыми фирмами.

Следует отметить, что при проведении закупок сельскохозяйственной продукции в государственный резерв на территории Красноярского края торги не проводятся, а заключаются договоры поставки отдельных видов продукции. При этом условия поставки следующие: качество поставляемой продукции должно соответствовать ГОСТам на длительное хранение (например, для зерна (продовольственная пшеница 3 класса) - четыре года, муки – один год, крупы в зависимости от вида – от полутора до двух лет и т.д.); цена не должна быть выше цены в регионе на момент заключения договора; как правило, предусматривается 100%-ная предоплата.

Имеется своя специфика и при завозе сельскохозяйственной продукции в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности Красноярского края. Госзаказчиком выступает управление по делам Севера администрации Красноярского края, действующее на основании положения об управлении, утвержденного постановлением администрации Красноярского края от 7 сентября 1999 г.¹ Получателями являются муниципальные образования северных территорий Красноярского края, определенные Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2000 г. «Об утверждении перечня районов Крайнего Севера и приравненной к ним местности с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)², за исключением г. Норильска и Северо-Енисейского района.

Закон Красноярского края от 26 декабря 2000 г. «О краевом бюджете на 2001 год» (ст. 44)³ устанавливает, что «государственная финансовая поддержка досрочного завоза продукции в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности осуществляется за счет целевых средств, переданных в распоряжение регионального (краевого) фонда поддержки завоза продукции в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности края, целевых субвенций краевого бюджета и средств федерального фонда финансовой поддержки субъектов РФ на государственную финансовую поддержку закупки различных видов продукции (в том числе и сельскохозяйственной) для снабжения населения, предприятий и организаций социальной сферы и жилищно-коммунального хозяйства».

Красноярскому краю с 2000 г. не выделяются средства федерального бюджета на северный завоз.

¹ Документ опубликован не был.

² СЗ РФ. – 2000. – № 22. – Ст. 2316.

³ Краснояр. рабочий. – 2001. – 17-18, 20, 23-24 янв.

Законом Красноярского края от 28 февраля 2001 г. «О распределении средств целевых субвенций краевого бюджета на государственную финансовую поддержку завоза грузов в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности края в 2001 году» (ст. 1)¹ устанавливалась сумма целевых субвенций в размере 457 миллионов рублей, распределяемых между бюджетами соответствующих северных территорий края.

На практике сложилась следующая система договорных связей в данной сфере.

Администрации районов Крайнего Севера Красноярского края, являющиеся получателями средств, заключают договоры поручения с управлением по делам Севера краевой администрации и перечисляют ему соответствующие средства. Управление заключает договоры комиссии, производит расчеты с поставщиками-операторами и

предприятиями-перевозчиками за поставку и перевозку продукции. Благодаря данной схеме за два года не было допущено ни одной чрезвычайной ситуации с завозом продукции в северные районы края.

Нормативно-правовые акты, регулирующие производство и сбыт сельскохозяйственной продукции для государственных нужд, содержат нормы, относящиеся к различным отраслям права. Это позволяет сделать вывод о том, что данные отношения регулируются целой системой договоров (соглашений), которые предшествуют заключению конкретных контрактов (договоров) на закупку продукции для государственных нужд. При этом каждый субъект Федерации в зависимости от направления формирования регионального продовольственного фонда разрабатывал свою схему порядка заключения договоров в рассматриваемой сфере.

УДК 347.4

Е.В. Лапутеева

К ВОПРОСУ О РЕГУЛИРОВАНИИ ДОГОВОРА ДОЛЕВОГО УЧАСТИЯ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ НОРМАМИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

В Гражданском кодексе Российской Федерации (далее – ГК РФ) договор долевого участия в строительстве относится к непоименованным договорам. В связи с этим необходимо решить следующую задачу: выявить правовую природу договора долевого участия в строительстве, чтобы отнести его к определенному в нормах Особенной части ГК РФ договорному виду.

Термин «правовая природа» означает выявление места, роли и отношения изучаемого правового явления. Определить правовую природу договора означает дать ему правовую характеристику, определить его место в ряду таких понятий, как «юридическая норма», «юридическое отношение», «юридический факт» и т.д.²

Представляется, что есть основания рассматривать договорной вид как гражданско-правовое средство, обозначенное в части второй ГК РФ и предоставленное законодателем частным субъектам для упорядочения определенной операции с конкретным преимуществом. Это предназначение, от которого зависят основные индивидуальные черты договора, а значит,

и основание выделения его в качестве самостоятельного вида, выражается категорией целевого назначения договора³.

Субъекты гражданского оборота свободны в выборе цели удовлетворения своих потребностей. Гражданское право предоставляет лицам возможность выбора того или иного вида договора для удовлетворения их потребностей в товарах, работах, услугах. Но если договор, к примеру, направлен на упорядочение отношений по передаче права собственности на вещь с условием оплаты, то он может заключаться только в том случае, если в соответствии с ним действительно происходит передача права собственности на вещь в обмен на деньги. «По сути, определение правовой природы договора – это прерогатива суда, который рассматривает спор, возникший на основании неисполнения или ненадлежащего исполнения условий договора. Стороны, заключая договор, обычно мало обеспокоены даже тем, чтобы определить еще и его правовую природу»⁴.

¹ Краснояр. рабочий. – 2001. – 22 мар.

² Более подробно об этом см.: Корецкий А.Д. Теоретико-правовые основы учения о договоре / Отв. ред. П.П. Баранов. – СПб.: Юр. Центр Пресс, 2001. – С. 69.

³ См.: Кашанин А.В. Кауза гражданско-правового договора как выражение его существа // Журн. российского права. – 2001. – № 4. – С. 101.

⁴ См.: Мошкина Л.Н. Договор о долевом участии в инвестировании строительства и договор простого товарищества // Юрист. – 2002. – № 2. – С. 29.