

## ХРАНЕНИЕ ЦЕННОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕЗЕРВА И ЧАСТНЫЙ ИНТЕРЕС

К.И. Колищук

*Является ли административный акт единственным основанием возникновения отношений ответственного хранения ценностей госрезерва или же указанные отношения определяются на контрактной (договорной) основе? Анализируя противоречивую арбитражную практику, автор приходит к выводу о том, что наиболее очевидным решением проблемы станет распространение на отношения ответственного хранения единого порядка размещения госзаказа.*

Институт государственного материального резерва имеет давнюю историю, поскольку является необходимым атрибутом любого государственно-организованного общества. Однако становление единой системы материальных резервов России со свойственными ей принципами управления и организации, формирования и хранения ценностей произошло только к 40-м годам XX в. С тех пор базовые подходы, заложенные в основу данной системы, не претерпели сколько-нибудь существенных преобразований, однако она регулярно подвергается «косметическим» изменениям.

Десятилетняя практика применения Закона о госрезерве<sup>1</sup> показывает, что законодателю не удалось гармонично интегрировать указанный институт в систему действующего законодательства, а также обеспечить баланс публичных и частных интересов, связанных с формированием, размещением, хранением, использованием и пополнением государственного материального резерва. Причина, видимо, в том, что на этапе реформирования системы общественных отношений, связанном со сломом административно-командной системы, с отменой монополии государственной собственности и провозглашением принципов частного-правового регулирования в качестве основы построения рыночных отношений, порядок удовлетворения государственных нужд в материальных ценностях госрезерва перестал отвечать означенным базовым началам правового регулирования имущественных отношений.

В результате правоприменитель регулярно сталкивается с необходимостью

определить применимое к исследуемым отношениям законодательство, о чем свидетельствуют многочисленные материалы судебной практики. Однако без выработки единого теоретического подхода к юридической природе отношений хранения ценностей госрезерва данная задача представляется трудновыполнимой.

В первую очередь следует отметить, что Закон о госрезерве предусматривает два способа хранения ценностей госрезерва:

1) в организациях, входящих в единую федеральную систему государственного резерва Российской Федерации (п. 1 ст. 4 Закона о госрезерве); 2) в промышленных, транспортных, сельскохозяйственных и иных организациях независимо от форм собственности и организационно-правовых форм (так называемое *ответственное хранение*<sup>2</sup>).

Научно-практический интерес представляет лишь ответственное хранение, поскольку никаких сомнений в государственно-управленческой природе отношений, складывающихся между Росрезервом<sup>3</sup> (уполномоченным органом государственной власти) и специализированными государственными организациями-хранителями (бюджетными учреждениями и казенными предприятиями), возникнуть не должно. Материально-правовой средой здесь выступает **право оперативного управле-**

<sup>2</sup> Хранение материальных ценностей госрезерва организациями, не входящими в единую федеральную систему государственного резерва, в настоящей статье для краткости будет именоваться *ответственным хранением*.

<sup>3</sup> Федеральное агентство по государственным резервам — федеральный орган исполнительной власти, оказывающий услуги в сфере управления государственным материальным резервом (см. постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. № 373) // СПС «Гарант».

<sup>1</sup> Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» // СПС «Гарант».

ния, предполагающее соответствующий уровень управленческой зависимости хозяйствующего субъекта от учредившего его собственника (государства)<sup>4</sup>. **Публичному характеру** указанных правоотношений соответствует особое **основание их возникновения**, в качестве которого выступает односторонне-обязывающий **административный акт**, именуемый в Законе о госрезерве (п. 3, 4 ст. 11) мобилизационным или иным заданием (планом, заказом). Именно поэтому в результате доведения Росрезервом до подведомственной ему организации обязательного для исполнения задания у последней возникает не **гражданско-правовое обязательство**<sup>5</sup> хранителя, основанное на договоре, а **админи-**

**стративно-правовая обязанность** принять передаваемое на хранение имущество госрезерва и обеспечить его хранение в соответствии с условиями задания (плана, заказа). По словам В.А. Лапача, «в такой ситуации государству действительно не о чем и не с кем договариваться. Здесь нет **обязательства**, но есть хрестоматийно чистая **обязанность** (в цитатах здесь и далее выделено мной. — К.К.) как результат управленческого предписания, адресованного лицу, специально созданному для деятельности такого рода»<sup>6</sup>.

Из сказанного следует, что в силу п. 3 ст. 2 ГК РФ властно-управленческий (публичный) характер данных отношений в ситуации отсутствия на этот счет специальных указаний закона исключает применение к ним положений ГК РФ об обязательствах хранения (глава 47) и общей части обязательственного права (раздел третий ГК РФ) как норм частного-правового свойства, основанных на принципе равенства сторон и автономии воли. По тому же основанию порядок размещения Росрезервом ценностей государственного материального резерва на хранение в подведомственных ему организациях **не опосредуется** универсальным правовым механизмом размещения государственного заказа на оказание услуг для государственных нужд, предусмотренным нормами ГК РФ и Закона № 94-ФЗ<sup>7</sup> и предполагающим последующее заключение на основе размещенного (**добровольно принятого**) исполнителем заказа государственного контракта (договора).

На наш взгляд, гораздо более интересен вопрос о правовой природе отношений ответственного хранения ценностей госрезерва. В рамках такого исследования необходимо определить, может ли мобилизационное или иное задание (понимаемое в общем смысле как **административный акт**) считаться **единственным и достаточным** основанием для принятия организацией ценностей госрезерва на ответственное хранение и осуществления самого хранения либо данные отношения

<sup>4</sup> Справедливости ради необходимо отметить, что Закон о госрезерве также допускает создание подведомственных Росрезерву организаций, которые основаны на **праве хозяйственного ведения** (п. 4 ст. 4). По нашему мнению, это решение не отвечает потребностям государственного управления единой федеральной системой государственного резерва, поскольку действующее законодательство (прежде всего Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях») не предусматривает должной степени вариативности и целенаправленности управленческого воздействия, создающего у таких предприятий без дополнительных оснований соответствующие обязанности (в том числе касающиеся принятия на хранение материальных ценностей госрезерва).

<sup>5</sup> Не вдаваясь глубоко в теорию обязательства, отметим лишь, что у подавляющего большинства ученых-правоведов исключительно **гражданско-правовая природа обязательственных отношений** сомнений не вызывает: какими бы «несовершенными или незаконными ни были определения обязательств, принадлежащие отдельным авторам или авторским коллективам... правоправедение за единичными исключениями в принципе исходило из того, что речь идет об экономических, а не властных отношениях (курсив мой. — К.К.), образующих в своем единстве имущественный оборот, а не технику организации хозяйственно-производственной деятельности» (Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. М., 2000. С. 404). На недопустимость распространения термина «обязательство» на иные — не частно-правовые — отношения справедливо указано и в современной юридической литературе (см., напр.: Суханов Е.А. Осторожно: гражданско-правовые конструкции! // Законодательство. 2003. № 9. С. 60; Рожкова М.А. К вопросу об обязательствах и основаниях их возникновения // Вестн. ВАС РФ. 2001. № 6).

<sup>6</sup> Лапач В.А. Обязательство, обязанность или повинность? (Об ответственном отношении к ответственному хранению) // ЭЖ-Юрист. 2004. № 5.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СПС «Гарант».

имеют иную — *обязательственную* (читай: гражданско-правовую) — природу и опосредуются соответствующим договором (контрактом) хранения между Российской Федерацией в лице ее уполномоченного органа (поклажедателем) и организацией-хранителем.

Поиск ответа на данный вопрос осложняется излишней лаконичностью и недостаточной четкостью отдельных положений Закона о госрезерве, затрагивающих вопросы оформления отношений государства со сторонними организациями — хранителями ценностей госрезерва. В отношении **поставок** материальных ценностей в государственный резерв в ст. 9 Закона о госрезерве прямо установлено применение к ним общего порядка размещения заказов, предусмотренного тем же актом и предполагающего обязательное заключение соответствующих государственных *контрактов (договоров)* с поставщиками. В то же время законодательное регулирование механизма, лежащего в основе **ответственного хранения** ценностей госрезерва, ограничивается следующими указаниями:

1) перечень организаций-хранителей, равно как и номенклатура и объем подлежащих хранению ценностей госрезерва определяется мобилизационными и другими специальными планами (п. 3 ст. 11 Закона о госрезерве);

2) организации, которым установлены мобилизационные и другие специальные задания, обязаны обеспечить размещение и хранение материальных ценностей госрезерва в соответствии с указанными заданиями своими силами и средствами (п. 4 ст. 11 Закона о госрезерве).

Ввиду обнаружившейся неопределенности в порядке применения указанных норм свое видение проблемы предложил Конституционный Суд РФ, дважды рассматривавший по заявлениям организаций — ответственных хранителей госрезерва вопрос о конституционности отдельных положений Закона о госрезерве<sup>8</sup>. Поводом для обращения в обоих случаях стало вполне обоснованное сомнение заявителей в конституционности п. 3 и 4 ст. 11 Закона о госрезерве. По их мнению, норма п. 4 ст. 11

позволяет органам государства произвольно устанавливать любые планы и задания, касающиеся размещения и хранения материальных ценностей госрезерва, чем в нарушение ч. 3 ст. 55 Конституции РФ чрезмерно ограничивается право на свободное использование своего имущества для предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ). В свою очередь, п. 4 ст. 11, никак не ограничивая предельный период хранения ценностей госрезерва, в условиях обязательности самого хранения для ответственного хранителя вынуждает его тратить собственные средства на обслуживание хранилищ и материальных ценностей, т. е. по сути отчуждать государству собственное имущество.

Конституционный Суд РФ, ссылаясь на ст. 9 и 11 Закона о госрезерве, пришел к выводу о том, что **«указанные отношения** (т. е. возникающие между Росрезервом и организациями — поставщиками материальных ценностей в государственный резерв, осуществляющими их ответственное хранение) **определяются на контрактной (договорной) основе**, а в случае отказа такой организации от заключения контракта (договора) государственный заказчик вправе обратиться в арбитражный суд с иском о понуждении указанной организации к заключению государственного контракта (договора)...»<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Оставляя без комментариев главный вывод Конституционного Суда РФ о контрактной (договорной) основе ответственного хранения материальных ценностей госрезерва, заметим лишь, что у нас вызывает серьезные сомнения правильность используемой здесь аргументации. Закон о госрезерве (как в действовавшей на момент принятия Определения № 139-О редакции, так и в нынешней) не содержит положения, в силу которого контрактная основа присуща не только отношениям поставки, но и ответственному хранению, осуществляемому самими поставщиками материальных ценностей в госрезерв. Если же в своих рассуждениях Конституционный Суд РФ руководствовался представлением об ответственном хранении ценностей госрезерва как об услуге, оказываемой исключительно поставщиками, то он использовал неверный посыл, поскольку из содержания Закона о госрезерве следует, что хранение может быть как совмещенным с обязательством поставки, так и иметь самостоятельный характер. Даже если согласиться с Конституционным Судом РФ в том, что договором должны опосредоваться отношения и поставки ценностей в госрезерв, и хранения этих

<sup>8</sup> Речь идет об определениях Конституционного Суда РФ от 7 июня 2001 г. № 139-О (далее — Определение № 139-О) и от 19 января 2005 г. № 27-О (далее — Определение № 27-О) // СПС «Гарант».

Правовая позиция Конституционного Суда РФ, по идее, должна была стать для правоприменителя неким ориентиром<sup>10</sup>, однако обширная арбитражная практика являет нам примеры диаметрально противоположных вариантов решения вопроса об основании возникновения отношений ответственного хранения ценностей госрезерва (а вместе с этим и свое видение многих иных аспектов взаимоотношений хранителей имущества госрезерва и государства).

Так, согласно позиции Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа, «ссылка... на наличие договора как на критерий для признания отношений между заводом и государственными органами гражданско-правовыми несостоятельна. Закон (имеется в виду Закон о госрезерве. — К.К.) не содержит указаний на обязанность заключения договора для размещения государственного резерва»<sup>11</sup>. Здесь же делается вывод и об **административно-правовой** (противопоставляемой **договорной**) **природе** имущественной ответственности организации — ответственного хранителя, установленной Законом о госрезерве, «за невыполнение

ценностей самими же поставщиками, есть ли у нас достаточные основания для того, чтобы, опираясь лишь на положения Закона о госрезерве, распространить данный вывод на отношения ответственного хранения, осуществляемого организациями-поставщиками? Думается, что нет, поскольку для этого как минимум необходим системный анализ указанных норм Закона о госрезерве в их взаимосвязи с положениями иных законодательных актов, однако орган конституционного правосудия проводить такое исследование не стал.

<sup>10</sup> Как отмечают Г.А. Гаджиев и С.Г. Пепеляев, правовая позиция Конституционного Суда РФ — это «система правовых аргументов, правоположение (правопонимание), образец (правило) прецедентного характера, общие правовые ориентиры» (Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель — налогоплательщик — государство: Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1998. С. 56). Иными словами, правовая позиция Конституционного Суда РФ связывает правоприменителя, хотя формально и не имеет официального общеобязательного характера (см.: Лапач В.А. Субъективные гражданские права и основания их возникновения // Журнал российского права. 2001. № 11).

<sup>11</sup> См.: постановление ФАС Волго-Вятского округа от 14 апреля 2000 г. по делу № А43-5740/99-9-276 // СПС «Гарант».

обязанности по хранению государственного имущества». Аналогичное по сути мнение высказал в своем постановлении и *Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа*, когда определил установление организации мобилизационного плана и ее включение в перечень организаций, осуществляющих ответственное хранение ценностей госрезерва (п. 3 ст. 11 Закона о госрезерве), как **необходимые и достаточные условия** возникновения у организации статуса лица, ответственного за хранение госрезерва<sup>12</sup>.

На другом полюсе правопонимания — *Федеральный арбитражный суд Уральского округа*, недвусмысленно указавший на то, что обязательство по ответственному хранению ценностей госрезерва и ответственность организации-хранителя за неисполнение (ненадлежащее исполнение) данного обязательства может «возникнуть только на основании **государственного контракта (договора)**»<sup>13</sup>. Близкую позицию занимают *Федеральный арбитражный суд Центрального округа*<sup>14</sup> и *Федеральный арбитражный суд Поволжского округа*<sup>15</sup>. Разделяет ее и *Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа*, который, осуществляя ревизию принятых нижестоящими судами актов по спору между Управлением Росрезерва по ЮФО, с одной стороны, и ОАО «Лукойл-Астрахань-нефтепродукт», с другой, отметил, что «правоотношения сторон по хранению ценностей госрезерва основаны на **договоре хранения** и факте закладки ценностей в резерв... и подпадают под правовое регулирование **гражданского законодательства**»<sup>16</sup>.

Высший Арбитражный Суд РФ, на который законодательством фактически возло-

<sup>12</sup> См.: постановление ФАС Дальневосточного округа от 8 октября 2002 г. № Ф03-А51/02-1/2069 // Там же.

<sup>13</sup> См.: постановления ФАС Уральского округа от 10 марта 2005 г. № Ф09-385/05-ГК, от 13 декабря 2006 г. № Ф09-10349/06-С4 // Там же.

<sup>14</sup> См.: постановление ФАС Центрального округа от 25 февраля 2005 г. по делу № А68-ГП-04/4-04/С // Там же.

<sup>15</sup> См.: постановление ФАС Поволжского округа от 28 марта 2006 г. по делу № А55-8020/05-39 // Там же.

<sup>16</sup> См.: постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 12 января 2006 г. № Ф08-6374/2005 по делу № А53-10013/2005-С4-32 // Там же.

жена функция обеспечения единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права (ст. 304 АПК РФ), проблеме оснований возникновения отношений в связи с хранением ценностей государственного материального резерва не рассматривал, оставив тем самым данный вопрос открытым.

По нашему мнению, однозначно решить его, ограничиваясь лишь нормами Закона о госрезерве, не представляется возможным. Метод же системного анализа, требующий исследования соответствующих положений законодательства о государственном материальном резерве в их взаимосвязи с нормами иных правовых актов, в той или иной степени регулирующих порядок и условия осуществления «сторонними» организациями хранения ценностей госрезерва, доказывает правоту позиции, сводящейся к признанию договорной (контрактной) основы таких отношений. Так, анализ подп. 5 п. 1, п. 2 ст. 9 Закона № 31-ФЗ<sup>17</sup> позволяет утверждать, что мобилизационные задания (заказы) должны выполняться организациями **на контрактной основе**. Согласно п. 2 письма Минфина России от 16 августа 2005 г. № 03-06-02-02/68, одним из необходимых условий документального подтверждения права организации на соответствующие налоговые льготы наряду с самим мобилизационным планом организации выступает **«договор (контракт) о выполнении мобилизационного задания (заказа), заключенный организацией в установленном порядке»**. И хотя письма Минфина России не относятся к актам законодательства о налогах и сборах (ст. 1, 4 НК РФ), не учитывать заложенную в них правовую позицию правоприменителя было бы неверно.

Учитывая, что запасы материальных ценностей для мобилизационных нужд Российской Федерации (мобилизационный резерв) входят, согласно ч. 2 ст. 1 Закона о госрезерве, в состав государственного резерва, бесспорный вывод о наличии **договорного элемента** в структуре правового механизма, обеспечивающего размещение запасов материальных ценностей для мобилизационных нужд страны на

производственных мощностях негосударственных предприятий, справедлив также и в отношении ответственного хранения ценностей госрезерва, к мобилизационному резерву не относящихся.

Однако просто констатировать факт наличия договора в структуре юридического механизма, порождающего правовые отношения ответственного хранения ценностей госрезерва, явно недостаточно для доктринального решения вопросов об **основаниях указанных правоотношений и их юридической природе**.

Дело в том, что рассматривать **договор (контракт)** в качестве **единственного основания возникновения правоотношения** можно лишь в случае, когда порождаемое им гражданско-правовое обязательство становится полностью независимым от лежащего в основании такого договора административного акта и не испытывает на себе какого бы то ни было его воздействия. Это, в свою очередь, предполагает, что административный акт «отмирает», поскольку его действие прекращается с момента вступления в силу заключенного сторонами договора, а протекающая из указанного акта **публично-правовая обязанность** адресата заключить договор **полностью** замещается **гражданско-правовым обязательством** с характерным для последнего собственным содержанием — набором соответствующих субъективных прав и обязанностей контрагентов по договору. В структуре содержания договорного обязательства при этом могут, безусловно, присутствовать и отдельные элементы, привнесенные в него императивно-обязательными нормами закона, которые будут действовать независимо от воли участвующих в обязательстве сторон. Однако элементы эти принципиально иного свойства, чем те, которые были заложены в утративший силу административный акт: они, равно как и условия, согласованные сторонами на основании свободного волеизъявления, являются частью содержания возникшего на основании договора обязательственного (а значит, **гражданско-правового**) правоотношения, а потому всецело подчиняются действию соответствующих норм **обязательственного права**. Только в этом случае соответствующий акт планирования может выполнять ту самую роль «завязки» договорного обязательственного правоотношения.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» // Там же.

ношения, о которой писал С.С. Алексеев<sup>18</sup>, и не будет оказывать влияния на его в целом **гражданско-правовую природу**, предполагающую именно договор в роли режимоформирующего и системообразующего элемента основания его возникновения.

В нашем же случае организации **обязаны выполнять мобилизационные задания (заказы) в соответствии с заключенными договорами (контрактами)** (подп. 5 п. 1 ст. 9 Закона № 31-ФЗ, подп. 4 п. 1 ст. 8 Закона № 61-ФЗ<sup>19</sup>). Более того, в соответствии с п. 2 ст. 9 Закона № 31-ФЗ **организации не вправе отказываться от заключения договоров о выполнении мобилизационных заданий (заказов)**, если с учетом мобилизационного развертывания производства их возможности позволяют выполнить эти мобилизационные задания.

Напомним, что в силу прямого указания п. 4 ст. 11 Закона о госрезерве организации, которым установлены мобилизационные и другие специальные задания, **обязаны обеспечить размещение и хранение материальных ценностей госрезерва в соответствии с указанными заданиями** своими силами и средствами. Но **обязанность хранителя хранить вещь**, переданную ей поклажедателем, и вернуть ему эту вещь в сохранности составляет также предмет обязательственного от-

ношения, возникающего на основании договора хранения (п. 1 ст. 886 ГК РФ). Выходит, что важнейший элемент юридического содержания рассматриваемого договорного правоотношения — **обязанность обеспечить хранение материальных ценностей госрезерва** — одновременно является собой и **публично-правовой обязанностью**, предусмотренную нормой объективного права (Законом о госрезерве) и индивидуализированную в отношении конкретного предприятия-хранителя доведенным до него мобилизационным заданием (планом, заказом). Следовательно, **административный акт** (мобилизационное задание (план), заказ) создает не только одностороннюю обязанность организации **вступить в отношения хранения с государством** (т. е. заложить ценности госрезерва на своих производственных мощностях), но и **обеспечить хранение имущества госрезерва**, что в гражданско-правовой системе координат должно было бы иметь характер обязательства, возникшего исключительно из договора. Таким образом, по смыслу действующего законодательства о госрезерве, **публично-правовая обязанность** хранить ценности госрезерва, предписанная предприятию административным актом, не может быть устранена отсутствием договора (контракта) хранения, ибо она вполне самодостаточна как обеспечиваемая принудительным действием императивной правовой нормы<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Так, по мнению С.С. Алексеева, «специфические черты гражданского правоотношения... неразрывно связаны с основаниями его возникновения. Административно-правовой акт может сыграть роль начальной «завязки» в установлении правоотношения между юридически равными лицами. Но поскольку это правоотношение должно опосредствовать имущественные связи именно как гражданское правоотношение, то становится неизбежным присоединение к административно-правовым актам тех или иных элементов (фактов), имеющих гражданско-правовое значение. Поэтому на первых стадиях развития гражданского правоотношения некоторые обязанности могут возникнуть непосредственно из административно-правовых актов... но на последующих стадиях к ним непременно должны присоединиться определенные акты, имеющие гражданско-правовое значение, — акты, которые со стороны правообразующих юридических фактов и придают правоотношению в целом гражданско-правовой характер» (подробнее см.: Алексеев С.С. Избранное. М., 2003. С. 5—6).

<sup>19</sup> Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» // СПС «Гарант».

<sup>20</sup> Весьма показательны и характерны в этой связи то, что в Законе о госрезерве в части, посвященной имущественной ответственности по операциям с материальными ценностями госрезерва, вообще не упоминается об ответственности организации за **уклонение от заключения соответствующего договора ответственности хранения**. (Отметим, что такая ответственность установлена в Законе о госрезерве для случаев, когда поставщик необоснованно уклоняется от заключения государственного контракта (договора) на поставку материальных ценностей в госрезерв, а действующим законодательством установлена обязательность заключения такого контракта (п. 1 ст. 16), или когда подрядчик необоснованно уклоняется от заключения договора подряда на строительство, реконструкцию и техническое перевооружение объектов системы государственного резерва в случаях, при том что обязанность заключения договора установлена действующим законодательством (п. 11 ст. 16).) Здесь же законодатель говорит лишь об ответственности за **просрочку закладки или неполную закладку** материальных

Все это указывает на то, что **режимоформирующим элементом** в связке «мобилизационное задание (план, заказ) на хранение — договор (контракт) о выполнении мобилизационного задания (плана, заказа) на хранение» является вовсе **не договор**, а **административный** по сути **акт**, что и предопределяет **публично-правовую природу** отношений ответственного хранения ценностей госрезерва. Необходимыми элементами сложного юридического состава, лежащего в основании **отношений ответственного хранения ценностей госрезерва**, в этом случае должны признаваться лишь:

а) мобилизационное или иное задание (план, заказ), доведенное до организации-хранителя в установленном порядке (**административный акт**);

б) факт **передачи** (в терминологии Закона о госрезерве — **закладки**) материальных ценностей госрезерва организации-хранителю.

**Договор (контракт)** выполняет здесь роль **факультативного элемента основания** правоотношений, ибо его отсутствие на действительность и осуществимость предметообразующей **обязанности** предприятия **принять ценности госрезерва на хранение** (осуществить закладку) и **хранить их** в течение срока, указанного в мобилизационном или ином задании (плане, заказе), никак не влияет. Такая позиция оправдывает мнение отдельных авторов, утверждающих, что хранение продукции, закладываемой в госрезерв, является примером **отношений хранения, возникаю-**

ценностей в государственный резерв, за что «организация, **обязанная осуществлять ответственное хранение материальных ценностей государственного резерва**», уплачивает неустойку в размере 50% стоимости незаложенных материальных ценностей (п. 2 ст. 16 Закона о госрезерве). Тем самым акцент делается не на понуждение предприятия к заключению договора хранения, а на выполнение им лежащей на нем в силу мобилизационного или иного задания (плана, заказа) обязанности по фактической приемке (закладке) ценностей госрезерва на ответственное хранение за счет применения к нарушителю этой обязанности мер имущественной ответственности, и мыслится эта обязанность не как часть содержания договорного обязательственного отношения, а как **публично-правовая повинность, возникающая в силу закона на основе административного акта.**

**щих непосредственно из административного акта**<sup>21</sup>. По сути, она же может быть представлена как **последовательно-плановая теория**, которая отводит договору роль всего лишь средства конкретизации соответствующего административного акта (в нашем случае — мобилизационного или иного планового задания).

В практической плоскости вывод о **публично-правовой природе** отношений ответственного хранения материальных ценностей госрезерва как основанных на **властном подчинении одной стороны другой** должен в силу п. 3 ст. 2 ГК РФ полностью исключить применение к ним гражданского законодательства и любых его институтов (поскольку законодательство о госрезерве прямо этого не предусматривает). К слову, такая позиция прослеживается в далеко не единичных судебных решениях<sup>22</sup>.

На наш взгляд, существующее положение вещей, которое справедливо оценено В.А. Лапачем как свидетельство «неразвитого общественного устройства при отсутствии развернутых товарно-денежных отношений и преобладания силовых методов управления»<sup>23</sup>, не только нарушает нормальный баланс частных и публичных интересов в исследуемой области отношений, но и не отвечает базовому принципу системности права. При таком подходе, предполагающем произвольное игнорирование законности в угоду целесообразности (понимаемой исключительно с позиции государственного интереса), неизбежными становятся различного рода системные «сбои» в механизме правового регулирования.

Одним из таких «сбоев» можно считать ситуацию, при которой размещение заказа на выполнение **работ по мобилизационной подготовке** (в предыдущей редакции Зако-

<sup>21</sup> См.: Залунина Н.Б. Договор хранения сельскохозяйственной продукции в местах ее производства: Дис. ... канд. юрид. наук. Л., 1986. С. 28.

<sup>22</sup> См., напр.: постановления ФАС Северо-Западного округа от 21 января 2003 г. № А56-18040/02, ФАС Волго-Вятского округа от 14 апреля 2000 г. № А43-5740/99-9-276, ФАС Северо-Кавказского округа от 15 августа 2003 г. № Ф08-2542/03 // СПС «Гарант».

<sup>23</sup> См.: Лапач В.А. Обязательство, обязанность или повинность? (Об ответственном отношении к ответственному хранению) // ЭЖ-Юрист. 2004. № 5.

на № 94-ФЗ — работ по поддержанию мобилизационных мощностей<sup>24</sup>) осуществляется в порядке главы 6 Закона № 94-ФЗ и предполагает **добровольность** заключения соответствующего договора со стороны подрядчика (исполнителя), а оказание услуг хранения ценностей госрезерва рассматривается как **публично-правовая повинность** негосударственного предприятия-хранителя, включенного в мобилизационный или иной специальный план.

Исправить положение, одновременно обеспечив закономерный уход от рудимента в виде административно-планового способа хозяйствования к цивилизованным рыночным отношениям, позволит лишь принципиальное изменение подхода к правовому механизму, опосредующему отношения государства со «сторонними» организациями, привлекаемыми для хранения ценностей госрезерва. Нынешний удобный государству способ **односторонне-властного** обязательства исполнителей к принятию на хранение и хранению госрезерва путем выдачи предприятию мобилизационного или иного задания должен уступить место **гражданско-правовому основанию** возникновения исследуемых правоотношений, а именно **договору, заключаемому на добровольной основе**.

<sup>24</sup> Нельзя не отметить, что изменениями в Закон № 94-ФЗ, внесенными Федеральным законом от 20 апреля 2007 г. № 53-ФЗ, законодатель донельзя запутал ситуацию вокруг порядка размещения на ответственное хранение материальных ценностей мобилизационного резерва. Если хранение мобилизационного резерва в состав работ по поддержанию мобилизационных мощностей **не входит**, а поэтому нераспространение на него положений главы 6 Закона № 94-ФЗ выглядело, по крайней мере, логично, то после внесения указанных изменений, согласно которым заказ на выполнение **любых работ по мобилизационной подготовке** (куда **входит** и хранение мобилизационного резерва (см. подп. 14 п. 3 ст. 2 Закона № 31-ФЗ)) должен размещаться у единственного поставщика, становится абсолютно неясно, чем же следует руководствоваться в определении порядка заключения договора об ответственном хранении ценностей мобилизационного резерва — ведь законодательство о мобилизационной подготовке рассматривает его заключение как **обязанность**, а Закон № 94-ФЗ — как **право** организации-хранителя.

Как представляется, действующее законодательство о государственных закупках уже содержит приемлемые варианты решения указанной задачи.

Одним из наиболее очевидных и логичных, на наш взгляд, является распространение на отношения ответственного хранения материальных ценностей госрезерва в любых их проявлениях (хранения у поставщиков; хранения на производственных мощностях предприятий, не являющихся поставщиками; хранения мобилизационного резерва и материальных ценностей, к мобилизационному резерву не относящихся) единого порядка размещения госзаказа, предусмотренного Законом № 94-ФЗ<sup>25</sup>. Уже одно это позволит снять многие объективно не имеющие сегодня однозначного решения вопросы теоретического и практического свойства, каждый из которых сводится к проблеме применимости к отношениям хранения материальных ценностей госрезерва **гражданского законодательства. Частно-правовому характеру** отношений ответственного хранения госрезерва (правда, осложненных отдельными элементами **публично-правового регулирования**) в таком случае будет корреспондировать в чистом виде **частно-правовое основание их возникновения — гражданско-правовой договор хранения**, заключаемый на основе свободного волеизъявления, а потому никаких препятствий для применения в части, прямо не урегулированной законодательством о госрезерве, положений главы 47 ГК РФ и общих положений обязательственного права, тоже не будет.

<sup>25</sup> Спорить можно лишь о том, в рамках какой именно процедуры (способа) размещения госзаказа, предусмотренной Законом № 94-ФЗ, должно осуществляться заключение договора ответственного хранения ценностей госрезерва — путем проведения торгов (конкурс, аукцион) или же без проведения таковых. Представляется, что наиболее логичным и оправданным исходя из архитектуры действующего законодательства о государственных закупках стало бы размещение заказов на хранение материальных ценностей госрезерва в сторонних организациях у единственного поставщика (исполнителя).