

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 госрезерве¹ показывает, что законодателю не удалось гармонично интегрировать указанный институт в систему действующего законодательства, а также обеспечить баланс публичных и частных правовых 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*²).

Научно-практический интерес представляет лишь ответственное хранение, поскольку никаких сомнений в государственно-управленческой природе отношений, складывающихся между Росрезервом³ (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-**

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

³ 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».

¹ 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)⁴. **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**⁵ 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»⁶.

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-ФЗ⁷ 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

⁴ 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).

⁵ 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... правоведение 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).

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

⁷ 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 госрезерве⁸. 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)...»⁹.

⁹ 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 положений, в силу которых 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

⁸ 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 ориентиром¹⁰, 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»¹¹. Здесь же делается вывод и об **административно-правовой** (противопоставляемой **договорной**) **природе** имущественной ответственности организации — ответственного хранителя, установленной Законом о госрезерве, «за невыполнение

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 госрезерва¹².

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)**»¹³. Близкую позицию занимают *Федеральный арбитражный суд Центрального округа*¹⁴ и *Федеральный арбитражный суд Поволжского округа*¹⁵. 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**»¹⁶.

Высший Арбитражный Суд РФ, на который законодательством фактически возло-

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-непоставщиками? 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.

¹⁰ 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).

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

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

¹³ 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.

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

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

¹⁶ 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-ФЗ¹⁷ 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.

¹⁷ 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. Алексеев¹⁸, и не будет оказывать влияния на его в целом **гражданско-правовую природу**, предполагающую именно договор в роли режимформирующего 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-ФЗ¹⁹). 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 возвратить 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 доверенным 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 нормы²⁰.

¹⁸ 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).

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

²⁰ Весьма показательно и характерно 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 ответственного 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 (плана, заказе), никак не влияет. Такая позиция оправдывает мнение отдельных авторов, утверждающих, что хранение продукции, закладываемой в госрезерв, является примером **отношений хранения, возникаю-**

щих непосредственно из административного акта²¹. 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 решениях²².

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»²³, 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-

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**.

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

²² 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».

²³ 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*²⁴) 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 обязанность** 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** **обязания** 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**.

²⁴ 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-ФЗ²⁵. 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 — гражданскоправовой 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.

²⁵ 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).