

## Гражданско-правовые аспекты военного права

### Особенности государственных контрактов, заключаемых при организации воинских и специальных перевозок железнодорожным транспортом по результатам торгов

© **Гаращук О. А.**,  
аспирант Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), старший юрист Юридической фирмы RS ADVISERS LP

**Аннотация.** Настоящая статья содержит анализ государственных контрактов, которые заключаются при организации процедуры воинских и специальных перевозок железнодорожным транспортом. В качестве примера рассматриваются государственные контракты, которые фактически были заключены в конце 2016 года по итогам проведения торгов, информация о которых является общедоступной. Кроме того, в статье приводится анализ судебной практики, затрагивающий актуальные вопросы толкования норм указанных государственных контрактов.

**Ключевые слова:** государственный контракт; воинские железнодорожные перевозки; специальные железнодорожные перевозки; договор аренды подвижного состава; фрахт; договор перевозки; смешанный договор.

**Рецензент** — В. М. Корякин, доктор юридических наук, доцент.

Обеспечение мобильности пассажиров и грузов Вооруженных Сил Российской Федерации как внутри, так и за пределами страны является приоритетной задачей государства в части обеспечения его обороноспособности.

Статья 2 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (далее — УЖТ РФ) содержит понятие воинских железнодорожных перевозок, а также специальных железнодорожных перевозок, предназначенных для удовлетворения особо важных государственных и оборонных нужд. В чем заключается принципиальное различие между этими двумя понятиями, законодатель прямо не говорит. Очевидно лишь, что специальные перевозки — понятие более общее, которое относится в целом к стратегически важным задачам государства (и обороноспособность, и обеспечение охраны общественного порядка), тогда как воинские перевозки — железнодорожные перевозки воинских частей и подразделений, воинских грузов, воинских команд и отдельных лиц, проходящих воен-

ную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, сотрудников органов федеральной службы безопасности, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации, иными словами, то, что призвано обеспечить ежедневное бесперебойное обеспечение деятельности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск. Воинских формирований и органов.

Основополагающим нормативным документом в части организации воинских железнодорожных перевозок является Устав воинских железнодорожных перевозок. Данный документ носит закрытый характер, ввиду чего ознакомиться с ним, а также проанализировать его содержание в рамках настоящей статьи не представляется возможным. При этом, несмотря на то, что УЖТ РФ в части, касающейся воинских железнодорожных перевозок, не содержит большого количества специальных норм, регулирующих данные вопросы, судебная практика содержит дела, так или иначе связанные с вопросами такого рода, рассматриваемые и публикуемые в открытом формате.

Сам процесс оказания услуг в области пассажирских и грузовых воинских перевозок, а также иных сопутствующих услуг осуществляется на основании государственных контрактов, заказчиками по которым является Минобороны России, а также иные уполномоченные органы власти (ФСБ России, МВД России) и подведомственные им организации (к примеру, ФКУ «Главный центр специальных перевозок МВД России», ФКУ «Объединенное стратегическое командование Западного военного округа», отдельные воинские части, которые имеют статус казенных учреждений). Органы власти в данном случае являются главными распорядителями бюджетных средств, предоставляемых для целей организации воинских и специальных перевозок железнодорожным транспортом.

Так, в полномочия Минобороны России входит<sup>1</sup>:

— организация перевозок транспортными средствами Вооруженных Сил, а также воинских перевозок в интересах Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов,

— определение порядка оформления, выдачи, использования перевозочных документов.

Организации, подведомственные органам исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, как правило, имеют статус учреждений — чаще казенных, ввиду наименьшего объема полномочий по самостоятельному распоряжению получаемым финансированием и целевым характером деятельности, носящим ярко выраженный целевой характер. Заключение соответствующих государственных контрактов в полном объеме осуществляется на основании и в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Со стороны исполнителя (перевоз-

чика) по результатам проводимых конкурентных процедур выступает как ОАО «РЖД», так и его дочерние компании (к примеру, АО «ФПК»). Кроме того, со стороны ОАО «РЖД» как исполнителя фактической организацией процесса воинских и специальных железнодорожных перевозок на местах также занимаются территориальные подразделения Федерального агентства железнодорожного транспорта (см., в частности, п. 6.5.1 Положения о Приволжском территориальном управлении Федерального агентства железнодорожного транспорта, утвержденное приказом Росжелдора от 13 сентября 2007 г. № 290). Такое распределение обязанностей основывается на полномочиях, которыми в текущий момент обладает само ОАО «РЖД», его дочерние и зависимые общества, а также в соответствии с имеющимися у них ресурсами.

Заключение договоров на организацию воинских перевозок железнодорожным транспортом в настоящий момент осуществляется в общем порядке, установленном для проведения торгов, без исключений. Здесь необходимо упомянуть, что в настоящий момент на рассмотрении находится текст законопроекта, в соответствии с которым предлагается установить, что осуществление закупки транспортных услуг и связанных с их обеспечением дополнительных услуг в случае необходимости выполнения воинских перевозок (в том числе железнодорожных) при наличии угрозы обороноспособности и безопасности государства, а также для обеспечения участия Вооруженных Сил Российской Федерации в операциях по поддержанию или восстановлению мира и международной безопасности за пределами Российской Федерации, будет осуществляться исключительно методом закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в особом порядке.

Рассмотрим особенности заключаемого по итогам проведения торгов государственного контракта на оказание услуг, связанных с воинскими и специальными железнодорожными перевозками. Принимая во внимание, что многие из них, в особенности те, которые заключаются непосредственно от Минобороны России, носят закрытый ха-

<sup>1</sup> Пункт 7 Положения о Министерстве обороны Российской Федерации, утвержденного указом Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 г. № 1082.

ракти, их тексты не размещаются в открытом доступе, для примера рассмотрим аналогичный контракт на организацию услуг, связанных со специальными перевозками.

Так, ФКУ «ГЦСП МВД России» по итогам проведенных конкурсных процедур заключает государственный контракт на выполнение грузовых воинских железнодорожных перевозок, в соответствии с которым ОАО «РЖД» является головным исполнителем и обязуется выполнять воинские и специальные железнодорожные грузовые перевозки в вагонах и контейнерах грузов, в том числе горюче-смазочных материалов и иных материально-технических ресурсов, закупаемых МВД России в рамках гособоронзаказа, грузов для личных, семейных, домашних и иных нужд, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, перевозки арендованных (собственных), т.е. принадлежащих ФКУ «ГЦСП МВД России», пассажирских вагонов в составе грузовых поездов или отдельным локомотивом грузовой скоростью (см. закупку № 0373100047616000070, размещена 3 июня 2016 г., по итогам которой был заключен государственный контракт от 5 сентября 2016 г.). Также ФКУ «ГЦСП МВД России» заключает отдельный государственный контракт с АО «ФПК» на выполнение воинских железнодорожных пассажирских перевозок в дальнем следовании, в соответствии с которым последнее обязуется предоставить в аренду (дословно, как указано в тексте контракта, фрахт) железнодорожный пассажирский подвижной состав, багажные вагоны в приоритетном порядке, а также выполнить пассажирские перевозки сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, членов их семей в поездах дальнего следования ОАО «РЖД» как головного исполнителя, багажа и грузобагажа в составе пассажирских поездов ОАО «РЖД», выполняемых ОАО «РЖД» для ФКУ «ГЦСП МВД России» (см. закупку № 0373100047616000073, размещена 30 июня 2016 г., по итогам которой был заключен государственный контракт от 19 сентября 2016 г.). Оба контракта заключаются по основанию закупки у единственного источника. Исходя из приведенного выше

предмета контракта, госконтракт, заключаемый ФКУ «ГЦСП МВД России» с ОАО «РЖД», является преимущественно договором перевозки грузов, тогда как госконтракт с ОАО «ФПК» носит смешанный характер и содержит в себе черты как договора перевозки (пассажиры), так и договора аренды подвижного состава.

Необходимо отметить, что в случае если предметы госконтрактов пересекаются, как в случае оказания услуг по перевозке домашних вещей, пассажирских вагонов в составе грузовых поездов или с отдельным локомотивом грузовой скоростью, которые принадлежат ФКУ «ГЦСП МВД России»; или арендуются им (в частности, как было выше указано у АО «ФПК»), приоритет за выполнением самой перевозки закрепляется за ОАО «РЖД». В частности, текст госконтракта с АО «ФПК» содержит формулировку об «обеспечении пассажирских перевозок», которая, с одной стороны, допускает, что сама перевозка осуществляется иным лицом, отличным от ОАО «РЖД» как головного исполнителя, а с другой стороны, создает некую неопределенность при установлении фактического исполнителя пассажирских перевозок при наличии вариантов. Примечателен еще тот факт, что предмет контракта с АО «ФПК», несмотря на то, что хоть и содержит четко оговоренные обязательства по предоставлению подвижного состава в аренду, в акте об оказанных услугах она не выделяется отдельной строкой, а относится к «иным услугам, связанным с оказанием воинских железнодорожных пассажирских перевозок». Таким образом, в случае возникновения спора не исключено, что такой госконтракт будет переключен в договор перевозки с дополнительными обязательствами по аренде подвижного состава или даже без таковых, если их объем отсутствует или незначителен, с применением соответствующих последствий.

Нельзя не отметить, что сам факт заключения смешанных договоров, несмотря на то, что на текущий момент имеет абсолютное, закрепленное законом правовое обоснование, всегда вызывал и будет вызывать большое количество вопросов. Прежде

всего, по причине того, что при возникновении спора суд в любом случае предпримет попытки переклассификации такого договора в один из видов договора, прямо предусмотренный законодательством (п. 2, 3 ст. 421 ГК РФ). Соответственно, существует принципиальная разница, будет ли переклассифицирован весь смешанный договор в договор, прямо предусмотренный законодательством, но содержащий определенные дополнительные обязательства для сторон, или переклассификация будет происходить путем деления смешанного договора на несколько отдельных видов договоров, прямо предусмотренных законом, с выделением нескольких предметов договоров. Так, для нашей ситуации с АО «ФПК» наиболее вероятно квалификация госконтракта как договора перевозки, содержащего дополнительные обязательства исполнителя по предоставлению подвижного состава в аренду, или как договора, содержащего обязательство по перевозке и аренде в отдельности.

Кроме того, еще несколько видов договоров, формы которых установлены законодательством, могут содержать сходные признаки гражданско-правовых отношений. Так, в соответствии с Общероссийским классификатором основных фондов основные виды подвижного состава относятся к транспортными средствами, следовательно, формально к ним могут применяться нормы параграфа 3 гл. 34 ГК РФ об аренде транспортных средств. Между тем, существующая судебная практика не признает вагоны, не являющиеся самоходными, отдельными транспортными средствами, в результате чего соответствующие отношения квалифицируются в рамках договора на оказание услуг<sup>1</sup>. В свою очередь, для случая, когда арендуется подвижной состав, имеющий в составе локомотив, применение положений закона об аренде транспортных средств может считаться обоснованным<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 марта 2010 г. по делу № А56-20353/2009.

<sup>2</sup> Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 24 августа 2016 г. по делу № 06АП-4094/2016.

Кроме того, в судебной практике встречается смешение понятий договора фрахтования (как одного из разновидностей договора перевозки, ст. 787 ГК РФ) и вышеуказанного договора аренды транспортного средства в отношении вагонов. Принимая во внимание, что в одном из судебных дел судом к аналогичным отношениям были применены нормы договора аренды транспортного средства, можно сделать вывод, что понятие фрахтования само по себе не несет юридического смысла, в случае если соответствующий предмет правоотношений не закреплен в предмете госконтракта<sup>3</sup>.

В ОАО «РЖД», в свою очередь, существует примерная форма договора аренды отдельных пассажирских вагонов или специально сформированных пассажирских составов для выполнения воинских железнодорожных перевозок<sup>4</sup>. Тем не менее, учитывая тот факт, что в указанной ситуации в аренду подвижной состав предоставляется от АО «ФПК», а не ОАО «РЖД», соответствующее распоряжение носит внутренний характер и формально рекомендовано для использования при заключении договоров только для ОАО «РЖД», ссылка на применение данной формы договора для АО «ФПК» как арендодателя не является корректным.

Еще одной отличительной чертой государственных контрактов, заключаемых с ОАО «РЖД» и его дочерними структурами, является то, что их фактическое исполнение реализуется при участии иных лиц. Так, исполнение вышеуказанного контракта по закупке № 0373100047616000073 предусматривает использование инфраструктуры железнодорожного транспорта, принадлежащей ОАО «Акционерная компания «Железные дороги Якутии» и Государственному

<sup>3</sup> Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 2 мая 2017 г. по делу № А63-12092/2016; Решение Арбитражного суда Белгородской области от 8 декабря 2016 г. по делу № А08-3823/2016.

<sup>4</sup> Распоряжение ОАО «РЖД» от 23 марта 2006 г. № 466р «Об утверждении примерной формы Договора аренды отдельных пассажирских вагонов или специально сформированных пассажирских составов для выполнения воинских железнодорожных перевозок».

унитарному предприятию Республики Крым «Крымская железная дорога», оказание услуг федеральным государственным предприятием «Ведомственная охрана железнодорожного транспорта Российской Федерации», ФГУП «Росморпорт» и иными владельцами паромных комплексов при предоставлении необходимой инфраструктуры для обеспечения накатки-выкатки вагонов на/с борт(а) парома в портах, а также участие филиалов ОАО «РЖД» — железных дорог, на которых предполагается перевозка, иных филиалов ОАО «РЖД» (ЦФТО) и их структурных подразделений (ТЦФТО) а также филиалов МВД России со стороны заказчика в части инициаторов организации воинских и специальных перевозок. Детализация оказанных сторонними организациями услуг в итоге приводится в сводном акте, составленном по форме приложения к госконтракту. Таким образом, фактически заключаемый контракт с ОАО «РЖД» на самом деле предусматривает целый комплекс гражданско-правовых отношений по перевозке, охране, предоставлении инфраструктуры железнодорожного транспорта, а также паромных комплексов. С одной стороны, в смысле организации гражданско-правовых отношений ОАО «РЖД» как головной исполнитель является единственно ответственным лицом за надлежащее оказание услуг для заказчика, а с другой, принимая во внимание фактор общественной важности и значимости воинских и специальных перевозок, ОАО «РЖД» не может исключить возникновение всех трудностей, связанных с излишним бюрократизмом и взаимозависимостью ввиду не прямой подконтрольности сторон.

Также госконтракт содержит некоторые иные условия, которые, на первый взгляд, можно рассматривать как не имеющие отношения к его предмету, а с другой стороны, в совокупности с анализом всего текста помогают сформировать полностью модель поведения сторон с учетом сопутствующих условий, без которых исполнение контракта может не соответствовать истинной воле сторон. Так, госконтракт содержит указание на то, что воинские и специальные железнодорожные перевозки выполняются ОАО

«РЖД» для ФКУ «ГЦСП МВД России» в объемах бюджетных ассигнований на основании предъявленных требований-накладных установленной формы. С одной стороны, данное условие можно рассматривать как устанавливающее обязанность ФКУ «ГЦСП МВД России» составлять требование исключительно в определенном формате и, соответственно, как освобождающее ОАО «РЖД» от обязательств в случае ненадлежащей подачи требования. С другой стороны, данное положение также можно считать как согласованное сторонами условие о том, что объем перевозок, гарантируемый для выполнения ОАО «РЖД» в соответствии с утвержденными тарифами, должен укладываться в размер выделенных бюджетных средств. Следовательно, в случае если объем необходимых для осуществления перевозок по стоимости будет превышать выделенный лимит, порядок действий сторон считается неопределенным.

Обращает на себя внимание также формулировка в предмете государственного контракта с АО «ФПК» о том, что предоставление подвижного состава в аренду осуществляется в приоритетном порядке. Так, ст. 7 УЖТ РФ содержит оговорку о том, что воинские перевозки осуществляются в приоритетном порядке, соответственно, необходимости транслировать данную норму в текст контракта нет. Между тем, отношения по аренде в данной ситуации являются дополнительными, по всей вероятности, допускается их рассмотрение как отдельного предмета договора. Соответственно, такая формулировка является необходимой и несмотря на то, что законом обязанность предоставлять подвижной состав в аренду для АО «ФПК» не установлена, вряд ли возможна негативная на данный счет практика антимонопольного органа.

Также хотелось бы отметить, что вопреки сложившейся практике заключения договоров (контрактов) госконтракт между ФКУ «ГЦСП МВД России» и ОАО «РЖД» содержит необходимость соблюдения условий секретности и безопасности в соответствии с Уставом воинских железнодорожных перевозок, о котором уже было сказано ранее, однако не предусматривает иных обяза-

тельств по соблюдению конфиденциальности, что может показаться весьма странным для его субъектного состава. Аналогичным образом, госконтракт не предусматривает и каких-либо специальных условий об ответственности сторон за несоблюдение положений о секретности, что так часто используется сейчас в обычной коммерческой практике.

Помимо услуг в сфере железнодорожного транспорта, которые оказываются в пользу Вооруженных сил Российской Федерации крупными организациями-монополистами наподобие ОАО «РЖД» и его дочерних структур, ФГРУП «Росморпорт» и аналогичных, отдельные виды услуг также доступны для оказания обычными юридическими лицами. Так, к примеру, на регулярной основе войсковым частям требуется получить услуги по сливу-наливу нефтепродуктов и оказанию услуг по подаче и уборке железнодорожных цистерн для нужд воинской части, в связи с чем органи-

зуются соответствующие торги (см., к примеру, закупку № 0848100003717000001). Торги в данном случае проводятся через проведение конкурентных процедур.

Подводя итог всему сказанному выше, можно сделать вывод о том, что процедура заключения государственных контрактов при организации воинских и специальных перевозок железнодорожным транспортом по результатам торгов, с одной стороны, не отличается особой сложностью, а с другой требует безусловной юридической техники при составлении соответствующих текстов государственных контрактов. Несмотря на то, что данная область отношений характеризуется жестким государственным регулированием, тем не менее, включение или изменение отдельных положений может иметь существенное значение как с точки зрения фактического исполнения, так и с позиции дальнейшей судебной практики.

---

### **Analysis of the characteristics of the government contracts concluded as a result of the organization of military and special rail transportation at the tender**

© **Garaschuk O.A.**,  
postgraduate of the Institute of Law Russian University of transport (MIIT), Senior lawyer of the RS ADVISERS Law firm, LP

**Abstract.** The article provides an analysis of government contracts which are concluded as a result of the organization of military and special rail transportation. As an example, there are studies of the government contracts that have been actually signed at the end of 2016 as a result of tenders, information of which is publicly available. In addition, the article presents analysis of judicial practice on topical issues of interpretation of certain terms in the specified government contracts.

**Keywords:** government contract; military rail transportation; special rail transportation; lease agreement of rolling stock; freight; contract of carriage; mixed contract.

---