

УДК 347.113

**О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА,
РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ,
РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**
**On the Improvement of the Legislation Regulating the Powers
of Public Authorities in the Field of Procurement of Goods, Works
and Services for State and Municipal Needs**

СОЛОМОНОВ Евгений Валерьевич – доцент кафедры гражданского права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук, доцент (Омск)

Solomonov Evgeny V. – Docent of the Department of Civil Law, Dostoevsky Omsk State University, Candidate of Legal Sciences, Docent (Omsk)

solomonov_e@mail.ru

ЮРИЦИН Александр Андреевич – магистрант Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского (Омск)

Yuritsin Alexander A. – master's student, Dostoevsky Omsk State University (Omsk)

juralexandr@yandex.ru



Аннотация. На основе системного анализа полномочий органов государственной власти, а также законодательства о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд авторы приходят к выводу о необходимости совершенствования действующего законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Annotation. On the basis of a systematic analysis of the powers of public authorities, as well as legislation on contract system in the field of procurement of goods, works and services for state and municipal needs, the Authors come to a conclusion about the need to improve the existing legislation in this field of public relations.

Ключевые слова: контрактная система, полномочия органов власти, коллизии нормативных правовых актов, системность законодательства, толкование норм права.

Keywords: contract system, powers of government, collisions of legal acts, systemic legislation, the interpretation of the law.

DOI: 10.19073/2306-1340-2016-4-22-25

Позитивное право, регламентирующее различные аспекты общественных отношений, является системным явлением, что предполагает наличие тесных взаимосвязей между его элементами – нормативными правовыми актами. Несмотря на наличие собственного предмета

регулируемого, ни один элемент данной системы не в состоянии охватить все возможные жизненные ситуации, что и обуславливает наличие механизмов субсидиарного действия норм, наличие коллизионных правил. Подобными свойствами обладает и отечественное закупоч-

ное законодательство, представленное статутным Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ «О контрактной системе») [3].

Так, например, судебная практика содержит немало примеров обращения к положениям Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) по различным вопросам исполнения контрактных обязательств в части общих требований исполнения обязательств, способов обеспечения их исполнения, по вопросам исполнения отдельных договоров¹, общих положений о договоре². К сожалению, в ст. 47 ФЗ «О контрактной системе» не предусмотрено детального регулирования оснований оспаривания процедур определения контрагента, и при решении вопроса о признании торгов недействительными суды руководствуются общими положениями ГК РФ (ст. 449)³.

Однако, несмотря на сформировавшуюся практику по вопросам применения положений иных нормативных правовых актов, мы видим некоторые противоречия, связанные с реализацией полномочий органов власти и коллизионными нормами ФЗ «О контрактной системе». Так, п. 1 ст. 2 ФЗ «О контрактной системе» устанавливает, что законодательство о контрактной системе основывается в том числе и на положениях ГК РФ, которые не должны противоречить ФЗ «О контрактной системе» в части предмета его регулирования. Далее, п. 1 ст. 2, подп. 3 п. 1 ст. 1 ФЗ «О контрактной системе» указывают, что отношения в сфере контрактной системы регулируются и иными федеральными законами, в том числе регламентирующими отношения по заключению гражданско-правовых договоров по поставке товаров, выполнению работ и оказанию услуг от имени публичных заказчиков. Изложенные доводы дают право применять общие положения о договоре из ГК РФ в качестве

общего режима [1] в части, не урегулированной статутным законом.

Представляется, что само гражданское законодательство содержит предпосылки для подобного толкования: абз. 2 п. 2 ст. 525 ГК РФ гласит, что к отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд в части, не урегулированной настоящим параграфом, применяются иные законы. Следовательно, законодатель сознательно допустил применение специального законодательства, позволяющее применять ГК РФ в качестве дополнительного источника, несмотря на общую коллизионную норму (абз. 2 п. 2 ст. 3 ГК РФ), устанавливающую ведущую роль ГК РФ в регулировании гражданских правоотношений.

Стоит отметить, что правоприменительная практика, касающаяся приоритета в регулировании отношений публичного заказа, во многом противоречива, ввиду того что и в ГК РФ, и в специализированных актах закреплён одинаковый принцип разрешения коллизий закона в виде приоритета данного правового акта над всеми остальными [2]. Следовательно, рассуждения об источниках правовой регламентации возникающих споров во всяком случае носят обобщенный характер и требуют самостоятельного анализа законодательства в каждой конкретной ситуации.

Например, нередко заказчики устанавливают дополнительные, не указанные в законе требования к участникам⁴. В абсолютном большинстве случаев подобные меры признаются противоречащими п. 6 ст. 31 ФЗ «О контрактной системе». Однако в ряде случаев сами судебные органы со ссылкой на необходимость достижения результатов, обусловленных спецификой объекта закупки, сложившуюся на рынке деловую практику, а также ответственность за результативность заказа указывают на непротиворечивость подобных условий действующему законодательству⁵. Можно найти примеры того, как суд

¹ *Постановление* Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13 февр. 2014 г. по делу № А08-4356/2013. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² *Постановление* Арбитражного суда Уральского округа от 25 июня 2015 г. по делу № А34-6438/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ *Решение* Арбитражного суда Свердловской области от 27 окт. 2015 г. по делу № А60-33116/2015. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ См., напр.: *Определение* Верховного Суда Российской Федерации от 30 июля 2015 г. № 306-КГ15-8017 ; *Постановление* Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15 мая 2015 г. по делу № А60-39818/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ *Постановление* Арбитражного суда Северо-Западного округа от 27 янв. 2015 г. по делу № А56-36250/2014. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

признает личное исполнение контракта не требованием к участнику, а способом и порядком его исполнения⁶. Очевидно, что подобные решения негативно влияют на режим законности. Отсюда возникает справедливый вопрос: как быть, если подобное противоречие обнаруживает себя в нормативном правовом акте?

Например, в отношении закупки товаров (работ, услуг) у единственного поставщика по основанию признания несостоявшимся одного из конкурентных способов определения поставщика можно вскрыть противоречие закона и подзаконного нормативного акта: подп. 25 п. 1 ст. 93 ФЗ «О контрактной системе» в числе прочих условий содержит ссылку на приказ Министерства экономического развития РФ, который в подп. «ж» подп. 1 п. 4 Приложения № 2 устанавливает, что при обращении за согласованием в соответствующий орган власти в числе прочих документов требуется подать документ о согласии поставщика на заключение контракта в соответствии с условиями закупочной документации [5].

Однако в подп. 1 п. 1 ст. 31 ФЗ «О контрактной системе» среди прочих требований к участникам закупок отмечается соответствие требованиям, установленным законодательством РФ к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки. Данные требования едины для всех участников. В соответствии с п. 6 ст. 31 ФЗ «О контрактной системе» заказчики не вправе устанавливать требования к участникам закупок в нарушение требований ФЗ «О контрактной системе». Соответственно, установленное подзаконным правовым актом условие есть установление дополнительного, не предусмотренного ФЗ «О контрактной системе» требования к участнику закупки.

При этом ни в ст. 93 ФЗ «О контрактной системе», ни в обозначенном приказе нет упоминания о том, что отсутствие согласия единственного участника есть уклонение от заключения контракта. Тем самым претендент получает еще одну возможность отказаться от заключения контракта.

Нечто похожее можно обнаружить и в иных полномочиях органов власти. Пункт 17 ст. 34 ФЗ «О контрактной системе» содержит отсылочную норму на ст. 111, которая устанавливает право

Правительства РФ определять условия осуществления конкретных закупок, в том числе условия по исполнению контракта, не связанные с его предметом.

Представляется, что подобные акты есть индивидуальные правоприменительные акты – распоряжения Правительства РФ [4]. Однако п. 2 ст. 2 ФЗ «О контрактной системе» дает Правительству РФ право издавать нормативные акты исключительно для регламентации отношений в рамках контрактной системы. А так как ст. 111 указанного закона определяет возможность установления особенностей проведения конкретной закупки, то отмеченные полномочия не соответствуют его общим положениям. Кроме того, получается, что данный индивидуальный акт может регламентировать контрактные (договорные) отношения. Однако п. 4 ст. 3 ГК РФ не дает Правительству РФ права в индивидуальном порядке это делать. Следовательно, признавать подобные условия действительными можно было бы лишь в случае издания нормативных постановлений Правительства РФ.

Наконец, пп. 1, 2 ст. 35 ФЗ «О контрактной системе» содержат положения, согласно которым Правительство РФ, органы государственной власти субъекта РФ, местная администрация устанавливают случаи банковского сопровождения контрактов, осуществляемых для нужд соответствующих публично-правовых образований. На наш взгляд, в силу того, что законодательство в области контрактной системы закупок основывается в том числе и на положениях ГК РФ, который не закрепил в качестве источника гражданского права нормативные акты субъектов РФ, а также акты местной администрации, признать банковское сопровождение контрактов в качестве обязательного условия можно лишь при условии закрепления случаев банковского сопровождения контрактов на федеральном уровне.

В связи с этим представляется необходимым изменить законодательные формулировки, касающиеся нормативной основы функционирования контрактной системы, для обеспечения законной децентрализации полномочий. Последний пример наглядным образом демонстрирует несоответствие намерений государства о расширении полномочий на местах действующему законодательству.

⁶ *Определение Верховного Суда Российской Федерации от 4 авг. 2015 г. № 306-КГ15-8173. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».*

Таким образом, очевидно, что законодатель для их реализации. В этой связи представляет неточно закрепил правила, регламентирующие необходимость устранить указанные противоречия путем внесения изменений в ФЗ «О контрактной системе».

Список литературы

1. Винницкий А. В. О методологии научных исследований имущественных отношений с участием государства и муниципальных образований // *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2011. № 3. С. 17–20.
2. Дадаев Р. В. Пути дальнейшего совершенствования гражданско-правового регулирования государственных контрактов о выполнении работ и оказании услуг // *Администратор суда*. 2014. № 2. С. 25–28.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 № 44-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2013. № 14. Ст. 1652.
4. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституц. закон от 17 дек. 1997 г. № 2-ФКЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 1997. № 51. Ст. 5752.
5. Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) : приказ М-ва эконом. развития Рос. Федерации от 31 марта 2015 г. № 189 // *Бюл. норматив. актов федер. органов исполн. власти*. 2015. № 38.

References

1. Vinnitskii A. V. O metodologii nauchnykh issledovaniimushchestvennykh otnoshenii s uchastiem gosudarstva i munitsipal'nykh obrazovaniim [On the Research Methodology of Property Relations with the Participation of State and Municipalities]. *Munitsipal'naia sluzhba: pravovye voprosy – Municipal Service: Legal Issues*, 2011, no. 3, pp. 17–20.
2. Dadaev R. V. Puti dal'neishego sovershenstvovaniia grazhdansko-pravovogo regulirovaniia gosudarstvennykh kontraktov o vypolnenii rabot i okazanii uslug [Ways of Further Improving the Civil-Legal Regulation of Public Contracts on Executing Work and Provision of Services]. *Administrator suda – Administrator of Court*, 2014, no. 2, pp. 25–28.
3. Federal'nyi zakon “O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlia obespecheniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd” [Federal Law “About the Contract System in the Procurement of Goods, Works and Services for State and Municipal Needs”] of April 5, 2013 № 44-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii – Collection of Legislation of the Russian Federation*, 2013, no. 14, art. 1652.
4. Federal'nyi konstitutsionnyi zakon “O Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii” [Federal Constitutional Law “On the Government of the Russian Federation”] of December 17, 1997 № 2-FKZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii – Collection of Legislation of the Russian Federation*, 1997, no. 51, art. 5752.
5. Prikaz Ministerstva ekonomicheskogo razvitiia Rossiiskoi Federatsii “Ob utverzhdenii Poriadka soglasovaniia primeneniia zakrytykh sposobov opredeleniia postavshchikov (podriadchikov, ispolnitelei) i Poriadka soglasovaniia zakliucheniia kontrakta s edinstvennym postavshchikom (podriadchikom, ispolnitelem)” [Order of the Ministry of Economy and Development of the Russian Federation “On the Approval of the Use of Closed Negotiation Methods of Determining the Suppliers (Contractors, Performers) and the Procedure for Approval of the Contract with a Single Supplier (Contractor, Executor)”] of March 31, 2015 № 189. *Biulleten' normativnykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti – Bulletin of Standard Federal Acts of Executive Branch Bodies*, 2015, no. 38.