

УДК 347.451.031.2

*Спирина Дарья Олеговна,
магистрант кафедры гражданского права Санкт-Петербургского
государственного университета аэрокосмического приборостроения
196135, Санкт-Петербург, ул. Ленсовета, 14*

**ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА
ЗАКАЗЧИКА В ДОГОВОРЕ ПОСТАВКИ ТОВАРОВ ДЛЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД**

***Аннотация:** Анализ российского законодательства позволяет выделить проблему понятийного аппарата, при которой нельзя четко определить правовое положение заказчика в контрактных отношениях. В данной статье рассматриваются вопросы, связанные с официальным определением понятия «заказчик» в сфере государственных (муниципальных) закупок и его основные характеристики. Целью проводимого исследования является определение возможных способов решения указанной проблемы, в частности путем внесения соответствующих изменений в действующее законодательство.*

***Ключевые слова:** государственные закупки, муниципальные закупки, контрактная система, субъекты контрактных отношений, заказчик, контрактные правоотношения.*

***The summary:** The analysis of Russian legislation reveals to us the problem in defining the concept of the customer, which makes it difficult to determine clearly the legal status of the customer in contractual legal relations. This article discusses issues related to the official definition of the concept of "customer" in the field of state (municipal) procurement and its main characteristics. The purpose of the study is to identify possible ways to solve this problem by carrying out appropriate changes in the current legislation.*

Keywords: public procurement, municipal procurement, contract system, participants in contractual legal relations, customer, contractual legal relations.

Государственным (муниципальным) контрактом в специализированных нормативных актах принято считать договор, заключаемый на поставку продукции, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных потребностей, заложенных в бюджете определенного уровня (федерального, муниципального, регионального или во внебюджетных фондах). Субъектный состав образуется с одной стороны поставщиком, обязанностью которого является передача товаров, и государственным или муниципальным заказчиком, который обязуется обеспечить оплату поставленных товаров с другой стороны.

В настоящий момент ситуация такова, что для определения категории «заказчик» в законодательстве и на практике трактуется по-разному. Как отмечает О.А. Беляева, действующее законодательство вынуждает субъекта самостоятельно определять правовой режим при осуществлении им деятельности¹. В связи с этим затруднительно выделить единое легальное понятие данной дефиниции, что, в свою очередь приводит к правовым коллизиям как на уровне законодательства, так на практике. При таких обстоятельствах нельзя не согласиться с Ю.А. Тихомировым, который считает, что отсутствие дефиниций в нормативном акте, регламентирующем экономическую деятельность, можно относить к специальным критериям коррупционности закона². Такая неопределенность перечня государственных и муниципальных заказчиков, кроме того, что является плодородной почвой для возникновения коррупционных нарушений, влечет за собой ряд других проблем.

¹ Беляева О.А. Корпоративные закупки: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие. М.: ИЗиСП, Юриспруденция, 2018. – С. 267.

² Тихомиров Ю.А. Обеспечение законности // Власть, закон, бизнес. Сер. Научные доклады: независимый экономический анализ. 2005. № 168. С. 215-218.

Во-первых, снижается значимость института государственных (муниципальных) заказов. Так, в настоящее время даже договор, заключенный на небольшую сумму может быть признан государственным или муниципальным контрактом. Например, закупка канцелярских принадлежностей осуществляется от имени Российской Федерации или ее субъекта, но такое правоотношение само по себе не имеет важной целевой направленности.

Во-вторых, статус государственного (муниципального) заказчика свойственен не для всех получателей бюджетных средств (например, государственные образовательные, медицинские учреждения и другие), поскольку в их структуре зачастую не имеется специализированных подразделений, выполняющих соответствующие функции. В связи с этим наложение обязанностей государственного (муниципального) заказчика создает дополнительную нагрузку для таких учреждений, что однозначно негативно сказывается на эффективности их деятельности, причем и на основной в том числе.

В-третьих, вышеописанная проблема закономерно ведет к тому, что к размещению заказов не всегда привлекаются лица (служащие заказчика), обладающие необходимой компетенцией. По этой причине в некоторых случаях нарушается порядок размещения заказов.

Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» поднимает под заказчиком орган, действующий от имени Российской Федерации или ее субъекта, наделенный полномочиями принимать бюджетные обязательства и проводить закупки¹. В круг лиц, которые могут выступать в качестве заказчика по государственному контракту, законодатель включает не только органы государственной власти, государственные

¹ Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 года. // Российская газета – 2013. – 12 апреля. № 80(6056).

организации, муниципальные органы, федеральные, региональные, муниципальные казенные учреждения, а также публично-правовые компании и государственные корпорации (Роскосмос; Росатом).

Статья 764 Гражданского кодекса РФ закрепляет, что заказчиками в сфере государственных и муниципальных закупок выступают получатели бюджетных средств. Бюджетный кодекс РФ в статье 6 дает такое определение получателю бюджетных средств – это государственной власти, орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, казенное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств от имени публично-правового образования за счет средств соответствующего бюджета.

Анализ категорий, представленных указанными выше нормативными актами, позволяет сделать вывод о том, что юридическим лицам, обладающих правовым статусом «заказчика», присущи следующие признаки: непосредственное осуществление указанным лицом закупочных процедур; расходование при проведении закупок бюджетных средств или внебюджетных источников финансирования; осуществление своей деятельности в рамках бюджетных обязательств в соответствии с российским бюджетным законодательством. То есть указанные субъекты наделены специальной (целевой) правоспособностью¹ (кроме унитарных предприятий).

Помимо названных выше нормативно-правовых актов действуют иные законы в области государственных (муниципальных) закупок, которые, в свою очередь, также определяют правовой статус заказчика. Так, Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1 под заказчиком понимает: субъектов естественных монополий; государственные

¹ Суханов ЕА. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 5-15.

компании и корпорации; организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности; хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия публично-правового образования в совокупности превышает 50%; дочерние общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным выше юридическим лицам; дочерние общества, в уставном капитале которых более 50% долей принадлежит указанным выше дочерним хозяйственным обществам. Правовой статус заказчика определяется совокупностью обязанностей, главными из которых, исходя из положений Закона о закупках отдельными видами юридических лиц, являются утверждение и размещение в единой информационной системе закупок положения о закупке, и проведение закупок согласно утвержденному положению.

Закон о контрактной системе регулирует обширный перечень отношений, связанных с поставкой товаров для государственных (муниципальных) нужд. В то же время некоторые правовые области в силу своей специфики не ограничиваются регламентацией со стороны только одного нормативного акта. Поэтому, например, Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. N 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» и Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. N 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» наряду с Законом о контрактной системе определяют порядок осуществления закупки материальных ценностей в государственный резерв и закупки в рамках государственного оборонного заказа. Соответственно, указанные законы вводят новые понятия, такие как «государственный заказчик государственного оборонного заказа» и «ответственный хранитель». На этом перечень нормативных актов в сфере закупок не заканчивается, существует ряд других специальных законов. Например, Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» и Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ

«О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Данные нормативные акты в качестве заказчика указывают государство.

Помимо этого, с принятием Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и статью 112 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» круг лиц, на которых распространяются положения законодательства о закупках и обладающих статусом заказчиков был расширен. Данный закон предусматривает, что нормы Закона о закупках отдельными видами юридических лиц должны применяться и к тем юридическим лицам, которые не поименованы в качестве заказчиков в ч. 2 ст. 1 указанного Закона. В частности, к таким юридическим лицам относятся организации, перечисленные в ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», а также организации, реализующие инвестиционные проекты, стоимость которых превышает величину, составляющую не менее 10 миллиардов рублей, и которым оказывается и государственная поддержка при условии включения таких проектов в реестр инвестиционных проектов¹.

В сложившейся ситуации мы разделяем мнение Беляевой О.А. касательно того, что в настоящее время перечень заказчиков носит довольно разнородный характер, поскольку подвести под одинаковые правила закупки государственной корпорации и закупки муниципального автономного учреждения весьма сложно, если не усомниться в целесообразности подобной унификации².

¹ П. б ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и статью 112 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 2015. – 17 июля. № 156(6727).

² Беляева О.А. Тенденции развития законодательства Российской Федерации о регламентированных закупках // Журнал российского права. 2016. С. 20.

Левушкин А.Н. отмечает, что на законодательном уровне должен быть определен круг субъектов государственного контракта, выступающих в качестве заказчика, и потенциальных поставщиков, для которых заключение государственного контракта является обязательным¹.

Таким образом, действующее законодательство предоставляет значительную свободу для субъектов контрактных отношений при определении правового статуса заказчика. Однако, полагаем, что такой подход негативно сказывается на эффективности профильной деятельности учреждений, наделенных полномочиями государственного (муниципального) заказчика, а также на функционировании системы контрактных закупок, в целом.

Решение данных проблем видится в принятии следующих мер. Освобождение от функций заказчиков освобождение получателей бюджетных средств «низового уровня» путем централизации системы заказов, в том числе их консолидация. В связи с этим также целесообразно повышать уровень субъектов, выполняющих функции государственных заказчиков, которые в первую очередь должны возлагаться на государственные органы, а именно органы исполнительной власти.

Кроме этого необходимо привести к единству и нормативную базу, а именно сократить количество законов в сфере государственных и муниципальных закупок до одного Закона о контрактной системе с включением в него всех специальных норм. В данном законе также необходимо закрепить единое понятие заказчика, обладающего следующими признаками: это юридическое лицо, прямо или косвенно контролируемое государством (муниципальным образованием), уполномоченное принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени публично-правовых образований и осуществляющее закупки,

¹ Левушкин А.Н., Акинфиева В.В., Аксенчук ЛА, Ананьева А..А. и др. Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18-19 ноября 2016 г.): сборник научных статей / отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2017. С. 268.

или юридическое лицо, производящее закупки с привлечением средств соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, действующее от собственного имени и осуществляющее закупки в соответствии с положением о закупке такого юридического лица.

Следует отметить, что статус заказчика предусматривает специальную гражданскую правосубъектность, которая позволяет соответствующим субъектам организовывать закупочные процедуры и посредством различных закупочных механизмов определять поставщиков. Особый субъектный состав заказчиков в государственных закупках также обусловлен тем, что закупки являются формой участия государства и публичных собственников в имущественном обороте. Специфика таких отношений связана именно с участием в контрактных отношениях юридических лиц, созданных и прямо или косвенно контролируемых государством.

Список использованных источников:

1. Беляева О.А. Корпоративные закупки: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие. М.: ИГиСП, Юриспруденция, 2018. 312 с.
2. Тихомиров Ю.А. Обеспечение законности // Власть, закон, бизнес. Сер. Научные доклады: независимый экономический анализ. 2005. № 168. С. 215-218.
3. Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05 апреля 2013 года. // Российская газета – 2013. – 12 апреля. № 80(6056).
4. Суханов ЕА. О гражданской правосубъектности государственных юридических лиц // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 5-15.
5. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг

отдельными видами юридических лиц» и статью 112 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета. – 2015. – 17 июля. № 156(6727).

6. Беляева О.А. Тенденции развития законодательства Российской Федерации о регламентированных закупках // Журнал российского права. 2016. С. 18-27.

7. Левушкин А.Н, Акинфиева В.В., Аксенчук ЛА, Ананьева А.А. и др. Седьмой Пермский конгресс ученых-юристов (г. Пермь, 18-19 ноября 2016 г.): сборник научных статей / отв. ред. В.Г. Голубцов, О.А. Кузнецова. М.: Статут, 2017. 592 с.

8. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» // Российская газета – 2011. – 22 июля. № 159(5535).