

**ПРАВОВАЯ ФИГУРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗЧИКА:
АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ**

**Пятнова А.С., бизнес-тренер,
разработчик обучающих программ «Государственный оборонный заказ»,
«Государственные закупки» в РЭУ им. Г.В. Плеханова,
Практик в области государственных закупок и продаж**

***Аннотация:** современное законодательство о контрактной системе действует в Российской Федерации сравнительно недавно и является одним из самых нестабильных. Следствием такой нестабильности следует считать проблемы правоприменения и многочисленные споры в правовой литературе. Автором статьи выявлены две проблемы нестабильности законодательства о контрактной системе применительно к правовой фигуре государственного заказчика: несогласованность ряда норм Закона о контрактной системе в части конкретизации видов субъектов, относящихся к государственным заказчикам, а также несогласованность норм Закона о контрактной системе с нормами ГК РФ. Автором был сделан вывод о том, что единственным решением обозначенной проблемы является постепенная гармонизация норм законодательства о контрактной системе.*

***Ключевые слова:** государственный заказчик, правовая фигура, контрактная система, правовые последствия, классификация государственных заказчиков*

**LEGAL FIGURE OF THE STATE CUSTOMER: ANALYSIS
OF THE LEGISLATION ON THE CONTRACT SYSTEM**

**Pyatnova A.S., Business Trainer,
Developer of Training Programs “State Defense Order”, “Public Procurement”,
Plekhanov Russian University of Economics,
Practitioner in Public Procurement and Sales**

***Abstract:** modern legislation on the contract system is in force in the Russian Federation relatively recently, but is one of the most unstable. The consequence of this instability is the problems of law enforcement and numerous disputes in the legal literature. The author identified two problems of instability of the legislation on contract system in relation to the legal figure of the state customer: the inconsistency of some norms of the Law on the contract system in terms of specifying the types of entities belonging to the state customers and the inconsistent provision of the Law on the contract system with the norms of the Civil Code. The author concludes that the only solution to the problem is the gradual harmonization of the legislation on the contract system.*

***Keywords:** state customer, legal figure, contract system, legal consequences, classification of state customers*

В современной контрактной системе в сфере закупок государственный заказчик является ключевой фигурой. Главной его функцией в соответствии с положениями Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) [1] является осуществление закупок.

Детальный анализ законодательства о контрактной системе позволил выявить ряд проблем, связанных с правовой фигурой государственного заказчика. В первую очередь обращает на себя внимание несогласованность видов субъектов, относящихся к государственным заказчикам, содержащихся в п. 5 ст. 3 и в п.1. ст. 12 Закона о контрактной системе.

Согласно ч. 1 ст. 12 Закона о контрактной системе, государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Исходя из содержания п. 5 ст. 3 Закона о контрактной системе, к государственным заказчикам относятся не только государственные органы, перечисленные в ч. 1 ст. 12 того же Закона, но и органы государственной власти, о которых в ч. 1 ст. 12 Закона о контрактной системе упоминание отсутствует. Очевидно, что в обобщенную категорию «иные юридические лица» законодатель вряд ли намеревался включить органы государственной власти, поскольку в соответствии со ст. 15 Закона о контрактной системе к иным юридическим лицам при определенных обстоятельствах относятся бюджетные учреждения, автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Вызывает неопределенность и то обстоятельство, что категории «государственный орган» и «орган государственной власти» не являются тождественными. К указанному выводу в 1997 году пришел Конституционный Суд Российской Федерации в своем Определении от 29 мая 1997 г. №55-О [2]. Таким образом, получается, что либо закрепленный в ст. 12 принцип ответственности за результативность и эффективность осуществления закупок распространяется не на всех государственных заказчиков, либо речь идет о несовершенстве законодательной техники.

Если руководствоваться тем, что закрепленный в ст. 12 принцип ответственности за результативность и эффективность осуществления закупок распространяется не на всех государственных заказчиков, то получается, что органы государственной власти не несут ответственность за отсутствие результата при осуществлении закупок, а также за неэффективность осуществления закупок. Такой подход противоречит самому существу контрактной системы в сфере закупок, поскольку непосредственно в ч.1. ст. 1 Закона о контрактной системе устанавливается, что в качестве основной цели правового регулирования Закона выступает повышение эффективности и результативности осуществления закупок. Таким образом, закрепленный ст. 12 Закона о контрактной системе принцип распространяется на всех без исключения государственных заказчиков.

В современной российской практике несогласованность норм одних законов с нормами других является обычным делом, но «нестыковки» в понимании одной и той же категории в рамках одного нормативного

акта является грубым примером использования законодателем неудачной юридической техники, что безусловно повлечет за собой серьезные правовые последствия.

Вторая проблема правовой фигуры государственного заказчика связана с несогласованностью норм Закона о контрактной системе с нормами гражданского законодательства. Так, Е.Г. Комиссарова, анализируя нормативные предписания в части установления понятия «государственный заказчик», отмечает, что если проецировать нормы Закона о контрактной системе на нормы гражданского законодательства, то правовая определенность достигнута лишь в статусе государственного казенного учреждения, в то время как остальные категории государственных заказчиков, с точки зрения гражданско-правовой идентификации, оказываются в положении неопознанных [4, с. 234].

По мнению Е.Г. Комиссаровой, государственные корпорации выступают в виде самостоятельной организационно-правовой формы, равно как и органы управления внебюджетными фондами. Аналогичным образом и органы государственной власти поименованы в законодательстве о контрактной системе через понятия, являющиеся для гражданского законодательства в большей степени понятиями «вторичного порядка», несмотря на наличие ст. 125 ГК РФ о порядке участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях.

Единственным решением существующей проблемы Е.Г. Комиссарова видит необходимость придания нормам о государственном заказчике необходимый корреспондирующий и понятный характер с имеющимися нормами ГК РФ о лицах за счет расклассификации видов государственных заказчиков, упоминаемых в обновленном законодательстве о контрактной системе, на три группы:

- классические;
- функциональные;
- отраслевые заказчики [4, с. 236].

К первой группе заказчиков (классические заказчики) Е.Г. Комиссарова предлагает относить заказчиков, в числе которых государственные органы, а также органы государственной власти, связь которых с государством осуществляется через функции государственного управления, действующие в правовом пространстве в порядке ст. 125 ГК РФ. При этом Е.Г. Комиссарова предлагает сделать общедоступным перечень государственных органов, допущенных к государственным закупкам в качестве государственного заказчика. Свой подход Е.Г. Комиссарова объясняет тем, что для государственных органов осуществление закупок является побочной функцией.

Во вторую группу заказчиков (функциональные заказчики) по мнению Е.Г. Комиссаровой необходимо включать юридические лица, поименованные в ГК РФ и действующие от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования – казенные учреждения (ст. 123.22 ГК РФ), а также органы управления государственными внебюджетными фондами, имущество которых принадлежит государству.

В группу отраслевых государственных заказчиков Е.Г. Комиссарова включает поименованные в нормах Закона о контрактной системе государственные корпорации: Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом» и Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос», отмечая,

что «являясь получателями бюджетных средств и выполняя часть государственных функций, эти виды государственных заказчиков должны быть отделены от классических и функциональных государственных заказчиков».

По мнению автора настоящей статьи, следует согласиться с Е.Г. Комиссаровой о том, что все государственные заказчики имеют разный правовой статус, что порождает отдельные проблемы, возникающие на практике, однако предложенная Е.Г. Комиссаровой классификация государственных заказчиков в условиях существующего законодательства о контрактной системе лишена смысла. Поскольку вне зависимости от вида заказчика правовые последствия осуществления закупок, по общим правилам, исходя из действующих норм законодательства о контрактной системе, для всех государственных заказчиков являются одинаковыми, также, как и полномочия государственных заказчиков в закупочных отношениях. Кроме того, введение дополнительной классификации государственных заказчиков потребует внесения изменений в целый перечень статей Закона о контрактной системе и нормативных правовых актов, изданных во исполнение законодательства о контрактной системе, для обеспечения правовой определенности.

Таким образом, подводя итог необходимо отметить, что, анализируя положения Закона о контрактной системе в части закрепления понятия и правового статуса государственного заказчика, можно выделить две основные проблемы.

Первая проблема – наблюдается рассогласованность норм различных статей, связанных с содержанием понятия «государственный заказчик», правовыми последствиями чего является отсутствие ясности и понимания при применении нормативных предписаний Закона о контрактной системе.

Второй проблемой следует считать несогласованность норм Закона о контрактной системе с нормами ст. 125 ГК РФ. Единственным решением данной проблемы является постепенная гармонизация норм законодательства о контрактной системе.

Литература

1. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.07.2019) // Собрание законодательства РФ. 2013. №14. Ст. 1652.

2. Определение Конституционного Суда РФ от 29.05.1997 №55-О «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. №1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. №22. Ст. 2664.

3. Нагоева М.А. Систематичность в уголовном законодательстве российской федерации // Современный ученый. 2018. №1. 113 – 116.

4. Комиссарова Е.Г. Правовая фигура государственного (муниципального) заказчика по законодательству о контрактной системе / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. №1. С. 233 – 240.

References

1. Federal'nyj zakon ot 05.04.2013 №44-FZ «O kontraktnoj sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd» (s izm. i dop., vstup. v silu s 31.07.2019) // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2013. №14. St. 1652.
2. Opredelenie Konstitucionnogo Suda RF ot 29.05.1997 №55-O «O prekrashchenii proizvodstva po delu o proverke konstitucionnosti Ukaza Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 2 oktyabrya 1996 g. №1412 «Ob utverzhdenii Polozheniya ob Administracii Prezidenta Rossijskoj Federacii» // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1997. №22. St. 2664.
3. Nagoeva M.A. Sistemachnost' v ugovnom zakonodatel'stve rossijskoj federacii // Sovremennyy uchenyj. 2018. №1. 113 – 116.
4. Komissarova E.G. Pravovaya figura gosudarstvennogo (municipal'nogo) zakazchika po zakonodatel'stvu o kontraktnoj sisteme / pod red. O.A. Kuznecovoj, V.G. Golubcova, G.YA. Borisevich, L.V. Borovyh, YU.V. Vasil'evoj, S.G. Mihajlova, S.B. Polyakova, A.S. Telegina, T.V. SHershen' // Permskij juridicheskij al'manah. Ezhegodnyj nauchnyj zhurnal. 2018. №1. S. 233 – 240.