

Правовая природа договора поставки для государственных нужд

О.А. Османов¹, Г.А. Омаров²

^{1,2} Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация

¹ *grpravo.dgu@mail.ru*

² *osmandgu@gmail.com*

Аннотация. Данная статья посвящена исследованию правовой природы договора, имеющего важное социальное значение, направленного на удовлетворение первоочередных нужд государства. Сделана попытка определить место договора поставки для государственных нужд в системе договоров купли-продажи, его соотношение с договором поставки. Выявлена специфика предмета, субъектного состава, порядка заключения и исполнения данного договора. Рассмотрено специальное законодательство, определяющее особенности рассматриваемого соглашения. Проанализирована проблема смещения терминов в данной области, исследована доктрина гражданского права. Рассмотрена проблема заключения государственного контракта с единственным поставщиком, а также возможные недобросовестные его действия, внесения данных в реестр недобросовестных государственных поставщиков. Сделана попытка разграничения полномочий контрактного управляющего и комиссии по осуществлению закупок в процедуре проведения государственных закупок.

Ключевые слова: поставка, государственные нужды, государственная закупка, государственный заказ, контрактная система

Для цитирования: Османов О.А., Омаров Г.А. Правовая природа договора поставки для государственных нужд // Юридический вестник ДГУ. 2023. Т. 48, № 4 (68). С. 132–136. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-48-4-132-136

Original article

The legal nature of the supply contract for government needs

Osman A. Osmanov¹, Gamid A. Omarov²

^{1,2} Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation

¹ *grpravo.dgu@mail.ru*

² *osmandgu@gmail.com*

Abstract. This article is devoted to the study of the legal nature of an agreement that has important social significance and is aimed at meeting the priority needs of the state. An attempt has been made to determine the place of the supply contract for government needs in the system of purchase and sale contracts, its relationship with the supply contract. The specifics of the subject, subject composition, procedure for concluding and executing this agreement are revealed. Special legislation defining the features of the agreement under consideration is considered. The problem of shifting terms in this area is analyzed, the doctrine of civil law is explored. The problem of concluding a government contract with a single supplier, as well as its possible dishonest actions and entering data into the register of dishonest government suppliers, is considered. An attempt has been made to differentiate the powers of the contract manager and the procurement commission in the public procurement procedure.

Key words: supply, government needs, government procurement, government order, contract system

For citation: Osmanov O. A., Omarov G. A. The legal nature of the supply contract for government needs. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2023, vol. 48, no. 4 (68), pp. 132–136. DOI: 10.21779/2224-0241-2023-48-4-132-136 (In Russ.).

Государственные закупки имеют целью обеспечение публичных нужд, достижение целей и задач, которые стоят перед публично-правовыми образованиями. Государство как субъект права призвано достигать публичные нужды посредством участия и в гражданско-правовых отношениях. Одним из средств их достижения является договор поставки товаров для государственных нужд. Государственные нужды имеют приоритетное значение, что по-

требовало утверждения особого правового режима поставки товаров для государственных нужд, который заключен в нормативно закреплённой специфике реализации и организации экономической и предпринимательской деятельности [1, с.18].

В соответствии со ст.526 ГК РФ государственный договор на поставку товаров для государственных нужд — это соглашение, в силу которого одна сторона (поставщик) обязуется передать

определенные товары другой стороне (государственному заказчику) или иному, указанному им лицу, а государственный заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров.

Правовое регулирование рассматриваемых правоотношений является предметом специального законодательства, в котором преобладают императивные нормы, что связано с их сущностью и целью защиты публичных интересов и борьбы со злоупотреблениями заказчиков. Нормативную основу правового регулирования данной договорной конструкции составляют положения §4 гл.30 ГК РФ, федерального закона от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», федерального закона от 29.12.1994 г. №79-ФЗ «О государственном материальном резерве» и др. В части, не урегулированной специальными нормами, к данным отношениям применяются общие положения о договоре поставки и о договоре купли-продажи (§3 и §1 гл.30 ГК РФ).

Данный договор является хотя и особой, но все же разновидностью договора купли-продажи, в котором на стороне продавца выступает предпринимательская структура [2, с.86], а предметом являются товары, используемые в целях, не связанных с личным, семейным, бытовым потреблением. Это подтверждается и судебной практикой. Так, ВС РФ в обзоре судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 28 июня 2017 г. указал на необходимость применения законодательства о контрактной системе во взаимосвязи с положениями ГК РФ, а при отсутствии специальных норм – применения норм ГК РФ [3]. На стороне покупателя выступает государственный заказчик или уполномоченное им юридическое лицо. В качестве государственного заказчика участвует орган государственной власти. Способом размещения заказов служит проведение открытых торгов. Сам порядок заключения и его срок не могут быть урегулированы самими сторонами, но наиболее полным образом регламентированы в действующем законодательстве, т.е. принцип свободы договора здесь значительно ограничен. Плательщиком по такому договору является государство, а источником – средства государственного бюджета. В случае ненадлежащего исполнения договора поставки товаров для государственных нужд предусмотрена законная неустойка, которая также не может быть изменена по соглашению сторон. Специфика есть и в вопросах подведомственности споров в связи с нарушением договора. Такие дела составляют компетенцию арбитражных судов даже если для одной из сторон заключение договора не являлось обязательным [4, с.190].

Как вид договора поставки, данный договор является консенсуальным, двусторонним и возмездным. Предметом договора являются вещи определенные родовыми признаками. Способ исполнения мо-

жет быть по частям, с закреплением отдельных этапов [5, с. 359]. При этом цель заключения и исполнения у него специфична – удовлетворение государственных нужд (цели, соотносящиеся с обязанностями государства как субъекта публичного права), что предполагает особый субъектный состав и источник финансирования [6, с.68].

К государственным договорам не в полной мере применяется принцип свободы договора. Они заключаются на основании и в соответствии с утвержденным плановым графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд. Правовую основу для формирования данного графика составляет законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, что конечно должно получить конкретное финансовое обоснование в виде гарантирования исполнения финансовых обязательств государственного заказчика в пределах лимитов бюджетных обязательств, кроме случаев, предусмотренных п.3 ст. 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации [7].

Сами этапы системы государственных закупок в правовом плане закрыты [8, с.606], что влечет для гражданско-правового регулирования определенные проблемы: противоречия и пробелы на стадиях заключения и правоприменения в целом.

Определенную путаницу создает и смешение терминов «государственный контракт», «государственный заказ» и «государственная закупка». Легальное определение государственного контракта содержит ФЗ-44: договор, заключенный заказчиком от имени Российской Федерации для обеспечения государственных нужд.

Определение категории «государственный заказ» дает Л.В. Андреева: «Документ, содержащий конкретизированную по количеству, качеству, ассортименту, срокам и другим характеристикам и сформированную в установленном порядке потребность государства в товарах» [9, с. 7].

Государственный заказ определяется преимущественно как категория экономическая, по сути, речь идет о конкретном перечне товаров, работ и услуг, необходимых государству для решения задач, стоящих перед ним, и намечаемых к приобретению из средств соответствующего бюджета и (или) внебюджетных средств. Правовым регулированием в этом случае будет охвачено согласование содержания государственного контракта, правоприменение – определение соответствия эффективности расходования государственных средств установленным параметрам. Следует согласиться с А.А. Деминим в том, что «государственный заказ» и «государственные закупки» действительно являются этапами процесса взаимоотношений поставщиков и соответствующих публично-правовых образований [10, с. 25]. Государственный заказ следует признать предварительным по отношению к оформлению непосредственно договорных правоотношений, а государственные закупки составляют стадию уже практической реализации госу-

дарственного заказа. При рассмотрении категории «государственные закупки» с экономической точки зрения, выявляются характеристики товаров, работ и услуг, которые приобретены за счет средств соответствующих бюджетов. С юридической точки зрения — это есть сделки, сторонами которых являются определенные поставщики, подрядчики, услугодатели и государственные заказчики.

Таким образом, государственную закупку следует характеризовать как определенное средство реализации государственного заказа. Причем, государственная закупка не ограничена объектами, необходимыми для целей обеспечения эффективного функционирования механизма публичной власти, но и включает в себя также и объекты, которые приобретаются публично-правовыми образованиями с вероятным намерением будущей перепродажи (например, для топливных и т.п. интервенций).

Содержит определение категории «государственная закупка» и Бюджетный кодекс РФ: бюджетные ассигнования на закупку государственных услуг. В соответствии со ст.3 ФЗ-44: «Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд — совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта» [6, с. 68]. Следует отметить несовершенство правового регулирования, связанное с отсутствием единого толкования данного термина [11, с.193], что приводит к коллизиям в правоприменительной практике.

Следовательно, государственная закупка по своей сути является последним этапом государственного заказа, на котором происходит фактическое приобретение товаров, работ и услуг для нужд государственных органов.

Немаловажным вопросом является повышение эффективности государственных закупок. Однако профильный ФЗ-44 не указывает ни на понятие, ни на критерии эффективности, что снижает качество его контроля. Требование о недопуске к государственным контрактам недобросовестных поставщиков закреплено в ФЗ-44. Ч.1.1 ст.31 данного Закона предоставляет заказчику установить требование о несостоянии в реестре недобросовестных поставщиков юридических лиц. Отсутствие подобного правила об индивидуальных предпринимателях нарушает принцип равноправия субъектов гражданских правоотношений. Поэтому, считаем необходимым дополнить данное положение закона указанием и на физическое лицо. Следствием внесения данных о таком лице в реестр будет невозможность в течение специального срока претендовать на заключение государственного контракта. Арбитражный суд Северо-Западного округа в Постановлении от 20.02.2018 №А56-23404/2017 по делу

№ А29-3152/2014 указал, что размещение сведений об участнике заказа в реестре недобросовестных поставщиков допускается только если антимонопольный орган по итогам проверки подтвердит факт уклонения участника размещения заказа от заключения контракта, установит факты, свидетельствующие о намерении участника размещения заказа отказаться от заключения контракта, о направленности его действий на несоблюдение условий контракта или уклонение от его исполнения [12]. Аналогичные позиции сформулированы и ВС РФ в Определении от 16 октября 2023 г. № 305-ЭС23-10096 по делу № А40-47485/2022 [13].

В недостаточной степени ФЗ-44 разграничивает полномочия контрактного управляющего и комиссии по осуществлению закупок. Например, оба субъекта уполномочены на обеспечение осуществления закупок, что может стать проблемой при решении вопросов привлечения к ответственности должностных лиц за правонарушения в рассматриваемой области [14, с. 51].

Наибольшее количество нареканий вызывает процедура закупок у единственного поставщика. Вследствие своей простоты она удобна государственному заказчику. Но здесь есть поле и для злоупотреблений. Распространено дробление одной закупки на ряд мелких, каждая из которых подпадает под критерии заключения с единственным поставщиком. При этом, если заказчик заранее знал о необходимости заключения и ряда таких сделок, следует говорить об умышленном совершении необоснованных и противоправных действий, нарушающих контрактное законодательство, в частности базовое требование об обеспечении здоровой конкуренции поставщиков.

Дает определенные возможности для злоупотреблений и ч.7 ст.95 ФЗ-44 о допустимости по соглашению сторон замены поставляемого товара на аналогичный, но с улучшенными качественными, техническими и функциональными характеристиками. В тоже время, цена остается без изменения. Качественные и иные характеристики нового предмета договора обычно остаются на усмотрение сторон. В реестр контрактов должны вноситься изменения, на которые контролирующим органам и следовало бы обратить особое внимание.

Таким образом, договор поставки для государственных нужд является специфичной договорной конструкцией, эффективным средством удовлетворения нужд государства, наделен особым субъектным составом, целью, процедурой заключения, источником финансирования, ответственностью. Законодательство о контрактной системе государственных закупок постоянно совершенствуется в попытках максимально приспособить его к меняющейся действительности [15, с. 497].

Государственный контракт имеет гражданско-правовую природу, а ограничение действия принципа свободы договора здесь вызвано защитой интересов государства [16, с. 34].

Список источников

1. Артюхин А.С. Некоторые аспекты правового регулирования договора поставки товаров для государственных и муниципальных нужд // Эпомен. 2019. № 26. С. 17–21.
2. Имекишьева С.А. Поставка товаров. Поставка товаров для государственных и муниципальных нужд // Научный форум: Инновационная наука: сборник статей по материалам XXVII международной научно-практической конференции. М., 2019. С. 84–87.
3. ВС РФ в обзоре судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 28 июня 2017 г. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218867/ (дата обращения: 01.10.2023).
4. Столяров А.О. Сущность договора поставки для государственных и муниципальных нужд // Актуальные проблемы науки и практики: Гатчинские чтения–2019: сборник научных трудов по материалам VI Международной научно-практической конференции. Гатчина, 2019. С. 188–192.
5. Кондаков А.А. Проблемы гражданско-правового регулирования договора поставки товаров для государственных нужд // Скиф. 2021. №5. С.359.
6. Батеева Е.В. Актуальные вопросы правового регулирования договора поставки для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2019. № 2 (170). С. 66–69.
7. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 22.04.2020) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 31, ст. 3823.
8. Кабытов П.П. Анализ содержания и структуры контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2020. №3. С.606.
9. Андреева Л. В. Государственный контракт как эффективный способ обеспечения государственных нужд // Гражданское право. 2016. № 5. С. 7.
10. Демин А.В. Публично-правовой аспект государственного контракта // Право. 2015. № 3. С. 23–27.
11. Пахомова Л.М. Проблемы дефиниций правового регулирования системы публичных закупок // Ars Administrandi. 2019. №2. С.193.
12. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.02.2018 №А56-23404/2017 по делу № А29-3152/2014. URL: https://goszakupki.tatarstan.ru/sudebnaya-praktika.htm?pub_id=1310422 (дата обращения: 01.10.2023).
13. Определение ВС от 16 октября 2023 г. № 305-ЭС23-10096 по делу № А40-47485/2022. URL: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/08d06cc4-15e6-4d90-b44b-0d6912e40a58/524135ca-c802-49b2-8a73-b53875a7251b/A40-47485-2022_20231016_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True (дата обращения: 01.10.2023).
14. Хаширова А.В. Правовое регулирование договора поставки для государственных и муниципальных нужд // Вестник магистратуры. 2019. № 1-1 (88). С. 50–52.
15. Беляева О.А. Антивирусная трансформация регулирования публичных закупок // Трансформация моделей правового регулирования объектов инновационной инфраструктуры в современном праве: российский и зарубежный опыт: монография / под общ. ред. В.В. Блажеева, М.А. Егоровой. М., 2021. С. 496–505.
16. Дадаев Р.В. Русские цивилисты о правовой природе договоров с казной // История государства и права. 2014. № 6. С. 34.

References

1. Artyuhin A.S. Nekotorye aspekty pravovogo regulirovaniya dogovora postavki tovarov dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd [Some aspects of the legal regulation of the contract for the supply of goods for state and municipal needs], *Epomen [Epomen]*, 2019, no. 26, pp. 17–21. (In Russ.).
2. Imekshueva S.A. Postavka tovarov. Postavka tovarov dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd [Delivery of goods. Delivery of goods for state and municipal needs], *Nauchnyj forum: Innovacionnaya nauka: sbornik statej po materialam XXVII mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii [Scientific Forum: Innovative science: a collection of articles based on the materials of the XXVII international scientific and practical conference]*. Moscow, 2019, pp. 84–87. (In Russ.).
3. VS RF v obzore sudebnoj praktiki primeneniya zakonodatel'stva RF o kontraktnoj sisteme v sfere za-kupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd ot 28 iyunya 2017 g. [The Supreme Court of the Russian Federation in the review of judicial practice of the application of the legislation of the Russian Federation on the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs dated June 28, 2017]. (In Russ.). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_218867/ (accessed 01.10.2023).
4. Stolyarov A.O. Sushchnost' dogovora postavki dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd [The essence of the supply agreement for state and municipal needs], *Aktual'nye problemy nauki i praktiki: Gatchinskie chteniya–2019: sbornik nauchnyh trudov po materialam VI Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii [Actual problems of science and practice: Gatchina Readings–2019. Collection of scientific papers based on the materials of the VI International Scientific and Practical Conference]*. Gatchina, 2019, pp. 188–192. (In Russ.).

5. Kondakov A.A. Problemy grazhdansko-pravovogo regulirovaniya dogovora postavki tovarov dlya gosudarstvennyh nuzhd [Problems of civil law regulation of the contract for the supply of goods for state needs], *Skif [Skiff]*, 2021, no.5, p.359. (In Russ.).
6. Bateeva E.V. Aktual'nye voprosy pravovogo regulirovaniya dogovora postavki dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd v Rossijskoj Federacii [Topical issues of legal regulation of the supply contract for state and municipal needs in the Russian Federation], *Agrarnoe i zemel'noe pravo [Agrarian and land law]*, 2019, no. 2 (170), pp. 66-69. (In Russ.).
7. Byudzhethnyj kodeks Rossijskoj Federacii ot 31.07.1998 № 145-FZ (red. ot 22.04.2020) [Budget Code of the Russian Federation No. 145-FZ dated 07/31/1998 (as amended on 04/22/2020)], *Sobranie za-konodatel'stva RF [Collection of Legislation of the Russian Federation]*, 1998, no. 31, art. 3823. (In Russ.).
8. Kabytov P.P. Analiz soderzhaniya i struktury kontraktnoj sistemy v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd [Analysis of the content and structure of the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs], *Vestnik SPbGU [Bulletin of St. Petersburg State University. Episode 14. Law]*. 2020, no. 3, p. 606. (In Russ.).
9. Andreeva L. V. Gosudarstvennyj kontrakt kak effektivnyj sposob obespecheniya gosudarstvennyh nuzhd [State contract as an effective way to ensure state needs], *Grazhdanskoe pravo [Civil law]*, 2016, no. 5, p. 7. (In Russ.).
10. Demin A.V. Publichno-pravovoj aspekt gosudarstvennogo kontrakta [Public law aspect of the state contract], *Pravo [The Law]*, 2015, no. 3, pp. 23-27. (In Russ.).
11. Pahomova L.M. Problemy definicij pravovogo regulirovaniya sistemy publichnyh zakupok [Problems of definitions of legal regulation of the public procurement system], *Ars Administrandi*, 2019, no.2, p. 193. (In Russ.).
12. Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Severo-Zapadnogo okruga ot 20.02.2018 №A56-23404/2017 po delu N A29-3152/2014 [Resolution of the Arbitration Court of the North-Western District dated 02/20/2018 No.A56-23404/2017 in case No. A29-3152/2014]. (In Russ.). Available at: https://goszakupki.tatarstan.ru/sudebnaya-praktika.htm?pub_id=1310422 (accessed 01.10.2023).
13. Opredelenie VS ot 16 oktyabrya 2023g. № 305-ES23-10096 po delu № A40-47485/2022 [Ruling of the Supreme Court of October 16, 2023 No. 305-ES23-10096 in case No. A40-47485/2022]. (In Russ.). Available at: https://kad.arbitr.ru/Document/Pdf/08d06cc4-15e6-4d90-b44b-0d6912e40a58/524135ca-c802-49b2-8a73-b53875a7251b/A40-47485-2022_20231016_Opredelenie.pdf?isAddStamp=True(accessed 01.10.2023).
14. Hashirova A.V. Pravovoe regulirovanie dogovora postavki dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd [Legal regulation of the supply contract for state and municipal needs], *Vestnik magistratury [Bulletin of the magistracy]*, 2019, no. 1-1 (88), pp. 50-52. (In Russ.).
15. Belyaeva O.A. Antivirussnaya transformaciya regulirovaniya publichnyh zakupok [Antiviral transformation of public procurement regulation], *Transformaciya modelej pravovogo regulirovaniya ob'ektov innovacionnoj infrastruktury v sovremennom prave: rossijskij i zarubezhnyj opyt: monografiya [Transformation of models of legal regulation of innovative infrastructure facilities in modern law: Russian and foreign experience: monograph]*, under the general editorship of V.V. Blazheev, M.A. Egorova. Moscow, 2021, pp. 496–505. (In Russ.).
16. Dadaev R.V. Russkie civilisty o pravovoj prirode dogovorov s kaznoj [Russian civilists on the legal nature of contracts with the treasury], *Istoriya gosudarstva i prava [History of the state and law]*, 2014, no. 6, p. 34. (In Russ.).

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации.
Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Authors' contribution: All authors have made an equivalent contribution to the preparation of the publication.
The authors declare that there is no conflict of interest.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Османов Осман Абдулмуслимович, кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права, Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: osmandgu@gmail.com

Омаров Гамид Алиевич, магистрант 2-го года обучения ЮИ, Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: grpravo.dgu@mail.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Osmanov Osman Abdulmuslimovich, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Civil Law, Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation. osmandgu@gmail.com

Omarov Gamid Alievich, 2nd year graduate student of the Law Institute, Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: grpravo.dgu@mail.ru

Поступила в редакцию 25.10.2023 г.;
одобрена после рецензирования 26.10.2023 г.;
принята к публикации 06.11.2023 г.

Received 25.10.2023; approved after reviewing
26.10.2023; accepted for publication 06.11.2023.