



М.В. Розовенко

Правовой статус государственного заказчика в договоре поставки товаров для государственных нужд

М.В. Розовенко*

Государственный контракт – договор на поставку товаров для государственных нужд, в соответствии с которым поставщик (исполнитель) обязуется передать производимые им товары государственному заказчику либо по его указанию иному лицу, а заказчик обязуется обеспечить оплату поставленных товаров. Государственный контракт заключается на основе государственного заказа, принятого поставщиком (исполнителем). Для государственного заказчика заключение контракта является обязательным всегда, а для исполнителя – лишь в случаях, установленных законом, и при условии, что заказчик возместит все убытки, которые могут быть причинены поставщику (исполнителю) в связи с выполнением контракта. Государственный контракт на поставку товаров для государственных нужд может быть охарактеризован как возмездный, консенсуальный и взаимный договор. Но этот договор обладает существенными особенностями, позволяющими выделить его из общей массы договоров поставки.

Главной его особенностью является специальный субъектный состав. Для организации работы по выполнению федеральных целевых программ и обеспечению поставок продукции для федеральных государственных нужд Правительство РФ утверждает государственных заказчиков.

Федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» определяет перечень субъектов, на которых могут возлагаться функции государственных заказчиков по договору поставки товаров для государственных нужд [1]. В соответствии со ст. 4 Закона о размещении заказов в качестве федеральных государственных заказчиков могут выступать государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета [2]. Государственными заказчиками в субъектах РФ могут являться государственные органы (в том числе органы государственной власти), бюджетные учреждения, иные получатели средств региональных бюджетов.

Таким образом, в настоящее время государственными заказчиками могут являться любые получатели бюджетных средств. Следует отметить, что изначально в соответствии с Законом о размещении заказов требовалось также, чтобы получателям бюджетных средств в установленном порядке были переданы полномочия государственных заказчиков соответствующими органами государственной власти. Теперь этого не требуется, достаточно того, что соответствующее лицо является получателем бюджетных средств.

Определение понятия «получатель бюджетных средств» содержится в бюджетном законодательстве. Согласно ст. 6 БК РФ применительно к государственному уровню управления под получателем бюджетных средств (получателем средств соответствующего бюджета) понимается орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, находящееся в ведении главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств бюджетное учреждение, имеющие право на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет соответствующего бюджета.

В соответствии с Федеральным законом от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ в качестве получателей бюджетных средств вместо бюджетных учреждений стали рассматриваться казенные учреждения [3].

Существенное расширение перечня государственных заказчиков по сравнению с ранее действовавшим законодательством за счет отнесения к данной категории всех получателей бюджетных средств представляется неоправданным и нецелесообразным по ряду причин.

Во-первых, это привело к принижению значимости института государственных заказов. Например, в настоящее время закупка канцелярских принадлежностей на относительно небольшую сумму для нужд того или иного учреждения относится к сфере госзаказа. При этом заключается государственный контракт от имени Российской Федерации либо субъекта РФ. Не представляется уместным говорить о том, что такие правоотношения имеют особую важную целевую направленность. Тем не менее

* Розовенко М.В. – аспирант кафедры гражданского и земельного права юридического факультета Горского государственного аграрного университета (г.Владикавказ).

именно такого рода госзаказы составляют значительный объем в общей структуре госзаказов, реализуемых получателями бюджетных средств низового уровня.

Во-вторых, для значительной части получателей бюджетных средств (таких как государственные учреждения образования, здравоохранения, науки, культуры и т. п.) выполнение функций государственного заказчика может быть отнесено к разряду несвойственных им функций. Зачастую в структуре таких учреждений отсутствуют специализированные подразделения, предназначенные для выполнения рассматриваемых функций.

В-третьих, у отдельных получателей бюджетных средств (в лице соответствующих руководителей) зачастую отсутствует заинтересованность, достаточная мотивация для качественного выполнения функций заказчика. Выполнение функций заказчика в отдельных случаях воспринимается как дополнительное обременение, влекущее возникновение определенных проблем.

В-четвертых, к выполнению важнейшей государственной функции, связанной с размещением госзаказов, в отдельных случаях привлекаются лица, не обладающие необходимыми знаниями и умениями в данном виде деятельности. Недостаточная профессиональная подготовка служащих (работников) государственного заказчика в отдельных случаях приводит к нарушениям порядка размещения заказов. У должностных лиц нередко отсутствует заинтересованность в качественном выполнении задач, связанных с госзаказами. Как правило, не предусматривается оплата труда, связанного с выполнением данной функции, выступающей в качестве дополнительной трудовой функции. Методы материального и морального стимулирования к таким должностным лицам применяются крайне редко. Фактически единственным побудительным мотивом для таких должностных лиц зачастую является лишь стремление избежать привлечения к юридической (в частности, административной) ответственности. В этих условиях представляется целесообразным решение вопроса о стимулировании деятельности данных специалистов.

Одним из вариантов решения рассматриваемой проблемы может явиться освобождение получателей бюджетных средств так называемого низового уровня (дошкольные и образовательные учреждения, учреждения здравоохранения и т. д.) от выполнения несвойственных им функций государственных заказчиков. Это касается также должностных лиц таких учреждений (воспитателей, учителей, врачей и др.), участвующих в процессе размещения заказов. Данный вопрос может быть решен за счет централизации системы госзаказов, создания уполномоченных на размещение заказов органов и т. д. При невозможности освободить то или иное учреждение – получателя бюджетных средств от выполнения функций по размещению заказов необходимо предусматривать в организационно-штатной структуре этого учреждения закупочные подразделения либо должности отдельных специалистов в

данной сфере. Представляется, что на практике в большинстве случаев это окажется невозможным, в первую очередь из-за необходимости дополнительных расходов на обеспечение деятельности указанных подразделений (специалистов). Наиболее приемлемым вариантом решения указанных проблем является централизация системы заказов, в том числе за счет формирования консолидированных заказов. Решение такого рода вопросов необходимо в том числе в связи с созданием федеральной контрактной системы, предполагающей наличие специалистов с высоким уровнем профессиональной подготовки.

В связи с этим также представляется целесообразным повышать уровень субъектов, выполняющих функции государственных заказчиков. В качестве основной категории государственных заказчиков следует рассматривать государственные органы, а именно органы исполнительной власти. Это обусловлено особо важной целевой направленностью отношений в сфере госзаказов, высокой ответственностью, возлагаемой на государственного заказчика, сложным характером формируемых (реализуемых) правоотношений. Как уже отмечалось выше, зарубежный опыт также свидетельствует, что функции государственных заказчиков возлагаются на министерства, ведомства, а также специализированные закупочные структуры (США, Великобритания и др.).

За счет того, что функции государственных заказчиков в соответствии с отечественным законодательством выполняют фактически все получатели бюджетных средств, система госзаказов в России является преимущественно децентрализованной. В то же время практика показывает, что необходимо развиваться, в том числе в направлении организации централизованного размещения госзаказов. В качестве примера организации централизованных поставок в России можно привести поставки лекарственных средств.

Централизованные поставки предусмотрены, например, постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 1011 «О централизованной закупке в 2008 году за счет ассигнований федерального бюджета диагностических средств и антиретровирусных препаратов для профилактики, выявления и лечения лиц, инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатитов В и С, а также оборудования и расходных материалов для неонатального и аудиологического скрининга в учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения и об их передаче в федеральные учреждения здравоохранения (учреждения, оказывающие медицинскую помощь), подведомственные федеральным органам исполнительной власти и Российской академии медицинских наук, а также в собственность субъектов Российской Федерации с последующей их передачей при необходимости в собственность муниципальных образований».

Согласно данному постановлению Правительства РФ в соответствии с утвержденными объемами поставок диагностических средств, антиретро-

вирусных препаратов, оборудования и расходных материалов Минздравсоцразвития России осуществляет в установленном порядке размещение заказов на централизованные поставки указанных средств, препаратов, оборудования и материалов путем проведения торгов и заключает государственные контракты на их поставку. Таким образом, данное Министерство выступает в качестве государственного заказчика, проводит торги и заключает контракты. Иные государственные учреждения освобождаются от выполнения функций, связанных с самостоятельным размещением госзаказов, и выступают в роли организаций – получателей необходимых товаров.

Централизованные поставки предусмотрены также постановлением Правительства РФ от 17 октября 2007 г. № 682 «О закупках в 2010 году лекарственных средств, предназначенных для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипофизарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей».

Минздравсоцразвития России, выступая в качестве государственного заказчика, осуществляет размещение заказов на поставку указанных лекарственных средств для соответствующих организаций-получателей. В качестве последних выступают государственные учреждения, освобождаемые при этом от необходимости самостоятельного размещения госзаказов на данные товары.

Постановлением Правительства РФ от 9 апреля 2009 г. № 318 «О финансовом обеспечении в 2009 году за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета мероприятий по развитию службы крови» предусмотрено следующее. Федеральное медико-биологическое агентство, являясь государственным заказчиком, осуществляет централизованную закупку оборудования по заготовке, переработке, хранению и обеспечению безопасности донорской крови и ее компонентов, а также компьютерного и сетевого оборудования с лицензионным программным обеспечением и программно-техническими средствами защиты в соответствии с предусмотренными перечнями. В качестве получателей в данном случае выступают оказывающие медицинскую помощь федеральные государственные учреждения, находящиеся в ведении Федерального медико-биологического агентства, и учреждения, находящиеся в ведении Российской академии медицинских наук, а также субъекты РФ.

Таким образом, централизация системы государственного заказа может осуществляться по вышеприведенной схеме. При этом наряду с другими могут решаться задачи, связанные с повышением качества размещения госзаказов, со снижением цен за счет повышения количества товаров (объема работ, услуг), с повышением профессионализма должностных лиц, освобождением от выполнения несвойственных функций государственных учреждений (получателей бюджетных средств).

Нормативными правовыми актами предусмотрены особенности субъектного состава государственных заказчиков применительно к отдельным сферам деятельности.

Так, Федеральным законом «О государственном оборонном заказе» предусмотрено следующее. В отличие от общего порядка, в соответствии с которым в качестве государственных заказчиков могут выступать любые получатели бюджетных средств, Законом о государственном оборонном заказе установлено, что заказчиками в сфере оборонного заказа могут являться лишь соответствующие федеральные органы исполнительной власти, а также Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (ст. 1) [4]. Основные функции государственных заказчиков в рассматриваемой сфере определены в ст. 5 указанного Закона. Данные функции касаются, в частности, финансирования, осуществления контроля, участия в испытаниях, утверждения конструкторской документации. При этом предусматривается возможность передачи государственным заказчиком на основе государственного контракта части его функций по выполнению оборонного заказа главному исполнителю.

Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2001 г. № 714 «Об утверждении Положения о формировании перечня строений и объектов для федеральных государственных нужд и их финансировании за счет средств федерального бюджета» предусмотрены особенности для сферы капитального строительства. В качестве государственных заказчиков здесь могут выступать органы государственной власти Российской Федерации, а также наиболее значимые бюджетные учреждения науки, образования, культуры, здравоохранения и средств массовой информации. Кроме того, для данной сферы отношений предусматриваются такие субъекты, как заказчики-застройщики. Государственный заказчик может передавать часть своих функций заказчику-застройщику.

ЛИТЕРАТУРА

1. **Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд»** (с изменениями и дополнениями от 18.07.2011) // *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 34. Ст. 3540.
2. **Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»** (с изменениями и дополнениями от 11.07.2011) // *Собрание законодательства РФ*. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3105.

3. **Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»** // *Собрание законодательства РФ*. 2010. № 19. Ст. 2291.

4. **Федеральный закон от 27 декабря 1995 г. № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе»** (с изменениями и дополнениями от 19.07.2011) // *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 1. Ст. 6.