

10. Семьянова, А. Ю. Комментарий к Лесному кодексу Российской Федерации (постатейный) / А. Ю. Семьянова. – М.: Юстицинформ, 2005. – 288 с.

11. Шершеневич, Г. Ф. Курс гражданского права / Г. Ф. Шершеневич. – Тула: Автограф, 2001. – 720 с.

УДК 347.195. 21

ББК 67.404.21

Борисов Дмитрий Юрьевич,
преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Волгоградской академии государственной службы,
г. Волгоград,
e-mail: nbhr@yandex.ru

ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗЧИКА КАК ОРГАНИЗАТОРА ТОРГОВ

LEGAL STATUS OF THE STATE AND MUNICIPAL CUSTOMER AS THE ORGANIZER OF BIDDING PROCESS

В статье анализируется правовой статус государственного и муниципального заказчика как обязательного субъекта отношений по размещению заказов для государственных и муниципальных нужд. Обязательным субъектом отношений по размещению заказов выступает заказчик, он наделяется публично-правовым образованием правом на расходование бюджетных средств и средств, полученных от приносящей доход деятельности и несет обязанности перед участниками размещения заказов при проведении торгов. Публично-правовое образование принимает на себя финансовые обязательства перед поставщиком, исполнителем, подрядчиком лишь после заключения контракта и не обладает какими-либо правами и не несет обязанностей при размещении заказов для государственных или муниципальных нужд.

The article analyses legal status of the state and municipal customer as the required subject of relations for placement of orders for the state and municipal needs.. Customer appears as the required subject of relations for placement of orders; he is entitled by the legal entity with the right to spend budget funds and resources, obtained from the activity giving income, and bears responsibilities to the bidders during the bidding process. The legal entity undertakes financial obligations to the supplier, executor, contractor only after making a contract and does not possess any rights and does not bear responsibilities in the process of orders placement for the state or municipal needs.

Ключевые слова: правовой статус, организатор торгов, размещение заказов, государственные нужды, публично-правовое образование, бюджетные средства, публичные торги, финансовые обязательства, государственные нужды, муниципальные нужды.

Keywords: legal status, the organizer of tenders, placing orders, the state needs to legal education, public finance, public tenders, financial-publicly obligations, the state needs, municipal needs.

Категория «правовое положение (статус)» в целом характеризует совокупность прав и обязанностей какого-либо субъекта, свидетельствует о занимаемом им месте и его возможностях в обществе с точки зрения закона. Правовое положение субъекта динамично, постоянно меняется под влиянием различных процессов, происходящих в общественной жизни (принятие новых нормативно-правовых актов, объявление одним государством войны другому, заключение трудового договора, вступление в брак и т. д.)¹. Правовой статус выступает основой правовых принципов построения взаимоотношений между отдельными субъектами права, к числу которых относится и само государство.

Размещение заказов производится для государственных и муниципальных нужд, под которыми в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»² (далее – Закон № 94-ФЗ) понимаются соответственно потребности Российской Федерации, субъектов РФ, государственных заказчиков, а также муниципальных образований и муниципальных заказчиков в товарах, работах и услугах. Л. В. Андреева указывает на то, что содержание государственных нужд составляют потребности в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий как государства, так и государственных заказчиков³. В части 1 ст. 9 Закона № 94-ФЗ прямо указывается на то, что государственный контракт заключается от имени соответствующего публично-правового образования, следовательно, и в его интересах. При этом заказ считается размещенным с момента заключения контракта.

¹ Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – С. 123.

² О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: закон РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 27.07.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.

³ Андреева, Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л. В. Андреева. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – С. 24.

А. В. Дёмкина в своей диссертационной работе отстаивает позицию о том, что обязательным субъектом преддоговорных отношений по государственным и муниципальным контрактам может выступать исключительно соответствующее публично-правовое образование, а не созданные им юридические лица⁴. Вынуждены не согласиться с указанным выводом, поскольку считаем, что при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг заказчики выступают в качестве самостоятельных субъектов.

Публичные образования не указаны в качестве субъектов отношений по размещению заказов. В ст. 5 Закона № 94-ФЗ указано, что размещение заказов – это действия государственных и муниципальных заказчиков (далее – заказчики) и уполномоченных органов. Следовательно, сами публичные образования в такие отношения не вступают.

Статус заказчика приобретает в силу Закона № 94-ФЗ. К заказчиком Закон № 94-ФЗ относит государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, бюджетные учреждения, иных получателей средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов (ч. 1 ст. 4). Следовательно, объединяющим термином для всех указанных лиц выступает получатель бюджетных средств, который заимствован законодателем из Бюджетного кодекса РФ⁵ (далее – БК РФ).

Исчерпывающий перечень субъектов, могущих быть получателями бюджетных средств, не позволяет нам расширительно толковать норму ч. 1 ст. 4 Закона № 94-ФЗ и относить к заказчикам иных лиц, не указанных в ст. 6 БК РФ.

Тогда вывод Н. Качур и И. Богдановой о том, что от имени публичных образований стороной государственного (муниципального) контракта на выполнение работ для государственных (муниципальных) нужд – заказчиком могут выступать как органы государственной власти или органы местного самоуправления, так и специально уполномоченные на это физические и юридические лица⁶, является неверным. В подтверждение вышесказанного можно привести письмо Министерства финансов РФ от 9 сентября 2008 г. № 09-07-05/921 «О разъяснении Бюджетного кодекса РФ», где указано, что государственные унитарные предприятия не являются бюджетополучателями, поскольку они прямо не указаны в ст. 6 БК РФ⁷. По тем же основаниям нельзя отнести к государственным или муниципальным заказчикам

автономные учреждения, что подтверждается в Письме Минэкономразвития РФ от 18.01.2008 г. № Д04-90 «По вопросу разъяснений, связанных с применением Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ»⁸.

Помимо перечня субъектов, в понятии «получатель бюджетных средств» определяющим выступает наличие прав на принятие и (или) исполнение бюджетных обязательств за счет средств соответствующего бюджета. Бюджетные обязательства Бюджетный кодекс определяет через понятие расходных обязательств, подлежащих исполнению в соответствующем финансовом году. В свою очередь, расходные обязательства – обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени бюджетного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Таким образом, заказчики как получатели бюджетных средств выступают от лица публично-правового образования в момент заключения и исполнения государственных контрактов с победителями торгов либо с единственными поставщиками (исполнителями, подрядчиками), поскольку именно после этого у них возникает обязательство по передаче денежных средств, выделенных им из соответствующего бюджета, указанным лицам.

В связи с тем, что финансировать все бюджетные учреждения в полном объеме государственный бюджет не в состоянии, законодательством РФ предусмотрена норма, в соответствии с которой учреждениям дается право осуществлять деятельность, приносящую доходы, если это допускается их учредительными документами. Полученные от такой деятельности доходы, приобретенное за счет них имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе (п. 2 ст. 298 ГК РФ)⁹.

На вопрос о том, выступает ли бюджетное учреждение от лица публично-правового образования, заключая контракты, финансируемые за счет таких доходов, следует ответить утвердительно. Так, бюджетное законодательство ограничивает право на самостоятельное распоряжение внебюджетными средствами, что подтверждается письмами Министерством финансов РФ от 12 ноября 2001 г. № 3-01-01/12-333¹⁰ и от 21 февраля 2006 г. № 02-13-10/339¹¹. Данные средства относятся

⁸ По вопросу разъяснений, связанных с применением Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ: письмо Министерства экономического развития РФ от 18.01.2008 № Д04-90 // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Ч. 1: принят ГД ФС РФ 21.10.1994 (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

¹⁰ Письмо Министерства финансов РФ от 12 ноября 2001 г. № 3-01-01/12-333 // Экономика и жизнь. – 2001. – № 48. Фактически утратил силу в связи с признанием утратившим силу Приказа Минфина РФ от 21.06.2001 № 46н, во исполнение которого был издан данный документ (Письмо Минфина РФ от 04.03.2009 № 02-03-09/1070).

¹¹ О внебюджетных источниках финансирования: письмо Министерства финансов РФ от 21 февраля 2006 г. № 02-13-10/339 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pravoteka.ru/pst/912/455561.html> (дата обращения: 12.11.2010).

⁴ Дёмкина, А. В. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: участники гражданских правоотношений и особенности санкций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Дёмкина. – М., 2009. – С. 19.

⁵ Бюджетный кодекс Российской Федерации: принят ГД ФС РФ 17.07.1998 (ред. от 30.09.2010) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

⁶ Качур, Н. О субъектном составе государственного (муниципального) контракта на выполнение работ для государственных (муниципальных) нужд / Н. Качур, И. Богданова // Хозяйство и право. – 2007. – № 5. – С. 38.

⁷ О разъяснении Бюджетного кодекса РФ: письмо Министерства финансов РФ от 09.09.2008 № 09-07-05/921 // Еженедельник бухгалтера. – 2008. – № 23.

к внебюджетным средствам бюджетных учреждений и являются внебюджетными источниками финансирования потребностей Российской Федерации.

Следовательно, расходы бюджетных учреждений на удовлетворение государственных и муниципальных нужд осуществляются за счет бюджетных средств и средств, полученных от приносящей доход деятельности в рамках Закона № 94-ФЗ, а выдача генерального разрешения представляет собой передачу прав на расходование внебюджетных средств от публично-правового образования заказчику. При этом с передачей указанных прав у заказчика возникают обязательства по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с требованиями Закона № 94-ФЗ.

Далее, нам необходимо определить, имеют ли публично-правовые образования права и несут ли они обязанности при определении поставщика, исполнителя, подрядчика по контрактам. В качестве преимущественного способа размещения заказов в ст. 10 Закона № 94-ФЗ указываются торги. ГК РФ в общей норме предъявляет особые требования к субъектному составу правоотношений, складывающихся при проведении торгов (ст. 447). В таком правоотношении на одной стороне должен выступать собственник вещи или обладатель иного имущественного права на нее, коим выступает организатор торгов, на другой стороне – их участники.

Как мы уже отмечали, заказчики обладают правами на денежные средства, поступающие к ним из соответствующего бюджета и внебюджетных источников финансирования, в связи с чем они могут выступать организаторами торгов, проводимых для государственных или муниципальных нужд.

В состав прав заказчика как организатора торгов, согласно ГК РФ, входят права на определение формы торгов, условий их проведения (сроков, порядка, требований к участникам), на передачу своих полномочий специализированной организации (ст. 447 ГК РФ) и на отказ от проведения торгов (п. 3 ст. 448 ГК РФ). В свою очередь, Закон № 94-ФЗ данные права в одних случаях расширяет, в других – ограничивает. Например, при определении формы торгов заказчик должен руководствоваться положениями указанного закона, при этом нарушение его требований является основанием для признания арбитражным судом недействительным размещения заказа по иску заинтересованного лица или контролирующих органов.

Условия проведения торгов настолько подробно прописаны в Законе № 94-ФЗ, что практически не дают возможности заказчиком самостоятельно их определять, особенно это касается сроков, процедур, требований к участникам и оформляемым документам. В этом проявляется антикоррупционная направленность указанного закона, поскольку, как нам представляется, законодатель руководствовался следующей логикой: чем больше в законе императивных норм, тем меньше возможности остается для его обхода. Право на привлечение специализированной организации для проведения торгов Закон № 94-ФЗ сохраняет, но требует разместить заказ для отбора такой организации (ч. 2 ст. 6), а также указывает на права заказчика, передача которых такой организации не допускается (ч. 1 ст. 6).

Закон № 94-ФЗ предусматривает отличные от ГК РФ сроки, в которые заказчик вправе отказаться от проведения торгов. Согласно ГК РФ организатор вправе отказаться от открытого конкурса не позднее чем за тридцать дней до его проведения, а по Закону № 94-ФЗ – за пятнадцать дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе (ч. 5 ст. 21). Открытый аукцион может быть отменен, согласно ГК РФ, не позднее чем за три дня до наступления даты его проведения, по Закону № 94-ФЗ – не позднее чем за десять дней до даты окончания подачи заявок на участие в аукционе (ч. 4 ст. 33). Несоблюдение указанных сроков влечет для заказчика только обязанность возместить участникам понесенный ими реальный ущерб (п. 3 ст. 448 ГК РФ).

Наряду с указанными правами Закон № 94-ФЗ наделяет заказчиков правом на изменение условий, содержащихся в извещении, и документации о торгах, но устанавливает временные рамки. Заказчик вправе это сделать не позднее чем за пять дней до даты окончания подачи заявок на участие в конкурсе или аукционе (ч. 4.1 ст. 21, ч. 3 ст. 24, ч. 3.1 ст. 33 и ч. 9 ст. 34 Закона № 94-ФЗ). При этом не допускается менять предмет торгов.

В отличие от ГК РФ, Закон № 94-ФЗ не требует от участников внесения задатка (п. 4 ст. 448 ГК РФ), вместо этого предоставляет право заказчикам установить требование об обеспечении заявки на участие в конкурсе или аукционе (ч. 4 ст. 20 и ч. 5 ст. 32).

В силу правил ГК РФ в состав обязанностей организатора торгов включаются извещение потенциальных участников о проведении торгов, назначение конкурсной комиссии (п. 2 ст. 448), возмещение реального ущерба участникам в случае, если организатор откажется от проведения торгов в соответствии с п. 3 ст. 448 ГК РФ, подписание контракта, на право заключить который проводились торги.

В свою очередь, Закон № 94-ФЗ значительно расширяет круг обязанностей заказчика как организатора торгов. К обязанностям заказчика относятся: предоставление документации о торгах любому заинтересованному лицу; разъяснение ее положений участникам размещения заказа с учетом того, что не должна меняться ее суть; прием и регистрация заявок на участие в торгах, информирование участников размещения заказа о признании их участниками торгов; направление победителю итогового протокола и проекта контракта; возврат денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки участникам торгов. Также из анализа норм Закона № 94-ФЗ можно вывести обязанность по определению победителя торгов, которая возникает у заказчика при наличии двух и более участников, которые по результатам рассмотрения заявок были допущены к участию в торгах.

Таким образом, обязательным субъектом отношений по размещению заказов выступает заказчик, поскольку он наделяется публично-правовым образованием правом на расходование бюджетных средств и средств, полученных от приносящей доход деятельности и несет обязанности перед участниками размещения заказов при проведении торгов. В свою очередь публично-правовое образование принимает на себя финансовые обязательства перед поставщиком, исполнителем,

подрядчиком лишь после заключения контракта и не обладает какими-либо правами и не несет обязанностей при размещении заказов для государственных или муниципальных нужд.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреева, Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л. В. Андреева. – М.: Волтерс Клувер, 2009. – 296 с.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 30.09.2010) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая): принят ГД ФС РФ 21.10.1994 (ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
4. Дёмкина, А. В. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: участники гражданских правоотношений и особенности санкций: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. В. Дёмкина. – М., 2009. – 28 с.
5. Качур, Н. О субъектном составе государственного (муниципального) контракта на выполнение работ для государственных (муниципальных) нужд / Н. Качур, И. Богданова // Хозяйство и право. – 2007. – № 5. – С. 34 – 39.
6. О внебюджетных источниках финансирования: письмо Министерства финансов РФ от 21 февраля 2006 г. № 02-13-10/339 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://www.pravoteka.ru/pst/912/455561.html> (текст официально опубликован не был).
7. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: закон РФ от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 27.07.2010, с изм. и доп., вступающими в силу с 02.09.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30 (ч. 1). – Ст. 3105.
8. О разъяснении Бюджетного кодекса РФ: письмо Министерства финансов РФ от 09.09.2008 № 09-07-05/921 // Еженедельник бухгалтера. – 2008. – № 23.
9. Письмо Министерства финансов РФ от 12 ноября 2001 г. № 3-01-01/12-333 // Экономика и жизнь. – 2001. – № 48.
10. По вопросу разъяснений, связанных с применением Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ: письмо Министерства экономического развития РФ от 18.01.2008 № Д04-90 // СПС «КонсультантПлюс».
11. Халфина, Р. О. Общее учение о правоотношении / Р. О. Халфина. – М.: Юрид. лит., 1974. – 348с.

УДК 347.215
ББК 67.404.021

Каплунова Наталья Алексеевна,
студентка юридического факультета, магистрант
Волгоградского государственного университета,
г. Волгоград,
e-mail: natmj@inbox.ru

БИРЖЕВЫЕ ОБЛИГАЦИИ: НОВЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ

EXCHANGE BONDS: A NEW STAGE OF DEVELOPMENT OF LEGISLATIONS ON A SECURITIES MARKET

В статье анализируется легальное определение биржевой облигации. Отличительные черты, выявленные в качестве признаков биржевой облигации, соотнесены с признаками ценной бумаги, традиционно выделяемыми в юридической литературе. Несмотря на то, что данный вид облигаций является совершенно новым для отечественного рынка ценных бумаг, создается их собственный рынок, который уже прошел определенные стадии развития, автор выделяет три соответствующих этапа. Государство готово стимулировать рынок биржевых облигаций, о чем свидетельствуют положения Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г., в рамках которой предполагается снизить административные барьеры

и упростить процедуры государственной регистрации выпусков ценных бумаг.

The article analyses the legal determination of stock exchange bond. The distinguishing features, revealed as the signs of stock exchange bond, are correlated with the signs of securities, traditionally isolated in the juridical literature. Despite the fact that this form of bonds is completely new for the domestic market of securities, their self-contained market, which has already passed the specific stages of development, is being created; the author distinguishes three appropriate stages. The state is ready to stimulate the market of stock exchange bonds, which is certified by the provisions of the Strategy of development of the financial