

УДК 343.24

ББК 67.409

Rodionov Leonid Alexandrovich,
 candidate of law, associate professor,
 professor of the department of civil law and procedure
 of Samara branch
 of Moscow Municipal Pedagogic University,
 Samara,
 e-mail: rodionovla @ mail.ru

Родионов Леонид Александрович,
 канд. юрид. наук, доцент, профессор
 кафедры гражданского права и процесса
 Самарского филиала
 Московского городского педагогического университета,
 г. Самара,
 e-mail: rodionovla @ mail.ru

ДОГОВОР ПОДРЯДА И ЕГО ПРИМЕНЕНИЕ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ

CONTRACT OF WORK AND LABOR AND ITS APPLICATION IN THE ACTIVITY OF INSTITUTIONS OF THE PENAL CORRECTION SYSTEM

В статье автором дается анализ содержания ст. 28 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Не предполагается предоставления учреждениям уголовно-исполнительной системы преимуществ в части организации закупок товаров, работ, услуг как специфическому субъекту договорных правоотношений за исключением закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), так как преимущества играют роль лишь в конкурентных процедурах закупки. Автором раскрываются особенности договора строительного подряда для нужд учреждений уголовно-исполнительной системы, так как он является разновидностью рассматриваемого договора подряда.

The author analyses the content of article 28 of the Federal Law № 44-FZ «On the contract system in procurement of goods, works and services provided for public and municipal demands». Granting benefits in respect of procurement of goods, works, services to the institutions of the correctional system as specific subjects of contractual relations is not anticipated, except for procurement from the sole supplier (contractor, executor), as the benefits are only valuable in competitive procurement procedures. The author reveals the features of the construction contract for the demands of the institutions of correctional system because it is an option of the work and labor contract under consideration.

Ключевые слова: договор подряда, уголовно-исполнительная система, федеральный закон, предоставление преимуществ, контрактная система, государственные и муниципальные нужды, строительный подряд, единственный поставщик, товары, работы, услуги.

Keywords: work and labor contract, correctional system, federal law, provision of benefits, contract system, state and municipal demands, construction contract, sole supplier, goods, works, services.

Целесообразность обсуждения вопроса связана с ошибками применения законодательства, которые допускают практикующие специалисты отделов закупок, контрактных служб (управляющие), комиссии по осуществлению закупок, организации договорных подрядных отношений. Суть представленного материала состоит в разъяснении законодательных положений, связанных с реформированием процесса госзаказа. **Задача и цель** разработки данной темы вытекают

из необходимости решения проблем, возникающих в процессе договорных отношений в современной России. Целесообразно отметить значимость данного аспекта для участника договорных отношений в лице учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы в закупках.

В римском праве договор подряда был представлен как наем работы, то есть отношения по выполнению работ. Первое упоминание о мероприятиях, которые с большой долей условности можно рассматривать в качестве публичных торгов, содержалось в Указе от 7 июля 1654 года «О подрядной цене» на доставку в Смоленск муки и сухарей [1, с. 11]. Конкурса как такового не было, но имелся государственный заказ. Происходил поиск исполнителей, формулировались условия его выполнения и вознаграждения [2, с. 35].

Во время правления Петра I был издан ряд нормативно-правовых актов, в которых указывалось, что все подряды следует заключать публично и гласно. Оповещения о предстоящих конкурсах вывешивались на городских воротах. Здесь же помещались объявления о льготах исполнителям государственного заказа. Законодательство Петра I впервые предусматривало ответственность подрядчика за неисполнение государственного заказа.

В результате продолжающейся реформы госзаказа после восьми лет работы по правилам Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Размещение заказов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг учреждениями УИС активно осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3].

В ст. 28 «Участие учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы в закупках» Федерального закона № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в рамках регламентации участия учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы в закупках предусмотрено предоставление преимуществ таким учреждениям и предприятиям, являющимся участниками закупок. Преимущества, предоставляемые учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной

системы, аналогичны преимуществам, предоставляемым организациям инвалидов.

Так, установлено, что на заказчика возлагается обязанность при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением случая, если закупки осуществляются у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), предоставлять учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимущества в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15%.

Исходя из положений ст. 5 Закона РФ от 21 июля 1993 года № 5473-1 (ред. от 2 апреля 2014 года) «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» [4], речь идет о входящих в уголовно-исполнительную систему учреждений, исполняющих наказания, а также о включаемых по решению Правительства РФ в эту систему предприятиях, специально созданных для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, научно-исследовательских, проектных, лечебных, учебных и иных учреждениях, являющихся сторонами в договоре подряда.

С 24 июля 2014 года заказчики обязаны отражать информацию о преимуществах в извещениях и документации о закупках, если покупаемые товары (работы, услуги) включены в соответствующий Перечень (ч. 2 ст. 28 Закона № 44-ФЗ).

Если победителем определения поставщика признано учреждение или предприятие уголовно-исполнительной системы, контракт по требованию последнего заключается по предложенной им цене с учетом установленного преимущества (но не выше начальной (максимальной) цены контракта).

Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предоставляет преимущество учреждениям и предприятиям УИС не только на конкурсы и аукционы, но и на запросы котировок и предложений. Только закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) не предполагают предоставления преимуществ учреждениям и предприятиям УИС, организациям инвалидов, что представляется вполне логичным, так как преимущества играют роль лишь в конкурентных процедурах закупки.

При этом Правительству РФ Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2014 года № 649 «О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемой ими цены контракта» [5] делегированы полномочия по установлению порядка предоставления таких преимуществ и утверждению перечней товаров, работ, услуг, в отношении которых предоставляются такие преимущества.

Аналитик В. Байрашев в статье «Особенности участия учреждений, предприятий уголовно-исполнительной системы и организаций инвалидов в государственных и муниципальных закупках» [6] полагает, что, несмотря на то что № 44-ФЗ уделяет больше внимания участию учреждений и предприятий УИС в государственных и муниципальных закупках по сравнению с № 94-ФЗ, из внимания законодателя выпало одно обстоятельство. Хотя заказчик по № 44-ФЗ и будет обязан предоставлять преимущества учреждениям и предприятиям УИС в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15%, ничто не мешает заказчику установить размер преимущества, равный 0,5% или даже 0,01% от предлагаемой цены контракта. Ведь установление преимуществ для учреждений и предприятий УИС на максимально допустимом законом уровне может привести к снижению желания участников закупки, не относящимся к данным категориям, участвовать

в закупочных процедурах, что повлечет за собой увеличение риска признания закупочной процедуры несостоявшейся. Весьма вероятно, что заказчики будут устанавливать минимальные преимущества для учреждений и предприятий УИС, помня о требованиях п. 25 ч. 1 ст. 93 № 44-ФЗ, обязывающих заказчика согласовывать с контролирующим органом заключение контракта с единственным поставщиком в случае признания закупочной процедуры несостоявшейся. В этом случае ситуация заметно не изменится к лучшему для учреждений и предприятий УИС, участвующих в государственных и муниципальных закупках, если Правительство РФ не урегулирует детально размеры предоставляемых преимуществ.

Поскольку подавляющее большинство учреждений и предприятий УИС являются казенными учреждениями, то в случае признания их победителями определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) они не должны будут предоставлять обеспечение исполнения контракта. Это достаточно весомое преимущество подкрепляется также ограничением максимального размера обеспечения заявок, предоставляемых учреждениями и предприятиями УИС, который не может превышать 2% начальной (максимальной) цены контракта. В то же время учреждения и предприятия УИС, находящиеся в статусе казенных учреждений, могли бы быть полностью освобождены от требования предоставления обеспечения заявок для облегчения их участия в государственных и муниципальных закупках [7, с. 17—18].

В контексте рассматриваемой темы видится необходимым коснуться и строительного подряда для нужд учреждений уголовно-исполнительной системы, так как он является разновидностью подряда [8, с. 49].

Российская Федерация подписала ряд международных договоров, соглашений и конвенций, касающихся обеспечения прав и законных интересов заключенных. Это диктует необходимость неуклонного внедрения международных стандартов обращения с заключенными в практику исполнения наказаний. Капитальному строительству и ремонту отводится в этом плане большое значение.

При невыполнении этих требований, отсутствии системного планирования строительства и реконструкции следственных изоляторов и исправительных учреждений доля учреждений уголовно-исполнительной системы, условия содержания в которых соответствуют законодательству Российской Федерации либо приближены к ним, будет уменьшаться.

Гражданско-правовое регулирование капитального строительства в системе ФСИН России — это одна из разновидностей социального управления. Гражданско-правовое регулирование осуществляется при помощи системы взаимосвязанных гражданско-правовых форм, способов и средств (технико-юридических, договорных и др.). Оно выражает юридическое воздействие на соответствующие социально-экономические связи, опосредствующие капитальное строительство в системе ФСИН России, выступает в форме технико-юридического и иного специфического нормирования поведения субъектов гражданских правоотношений с целью установления оптимальных требований к капитальному строительству, стимулирования его исполнения, обеспечения гарантий, защиты прав и законных интересов органов исполнения наказаний, ответственности за их нарушения, дальнейшего совершенствования правового регулирования в соответствии с экономическими и другими закономерностями и общественными потребностями.

Организационно-правовое обеспечение капитального строительства в системе ФСИН России представляет собой

систематизированную совокупность организационных и правовых актов, устанавливающих организационную структуру и правовой статус Управления капитального строительства ФСИН России, регулирующих деятельность органов капитального строительства, их структурных подразделений и определяющих порядок организации и технологии необходимой информации, а также порядок управления функционированием системы капитального строительства, организацией взаимодействия как внутри нее, так и между системой ФСИН России и внешними для нее организациями [9].

Основная цель организационно-правового обеспечения — построение комплексов правовых актов, обеспечивающих четкую организацию работы всех подразделений системы капитального строительства ФСИН России на основе определения отдельных этапов в заданных режимах, а также формирование правовой основы для эффективного управления и правового регулирования отношений, возникающих в процессе функционирования указанной системы. С учетом содержания организационные документы и правовые акты, составляющие организационно-правовое обеспечение на уровне ФСИН России, можно объединить в комплексы: организационно-методический, организационно-технологический, организационно-регулирующий и общего правового регулирования.

Важнейшей юридической формой управления капитальным строительством ФСИН России является государственный контракт на выполнение подрядных работ для государственных нужд, который регулирует хозяйственно-правовые отношения между участниками инвестиционной строительной деятельности по укреплению материально-технической базы органов внутренних дел.

Значение государственного контракта на выполнение подрядных работ для государственных нужд состоит в том, что он выступает в качестве правового средства, обеспечивающего организацию нормальной производственно-хозяйственной деятельности по освоению государственных капитальных вложений.

В соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [3] Правительство Российской Федерации Постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2013 года № 1292 «Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» [8] утвердило перечень товаров, работ, производимых (выполняемых) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, которые могут осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с 1 января 2014 года.

Работы, выполняемые у единственного поставщика, могут осуществляться учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы только для нужд уголовно-исполнительной системы [1, с. 9]. Примером может служить имеющаяся судебная практика.

Федеральный арбитражный суд Уральского округа [10] рассмотрел в судебном заседании с использованием средств видео-конференц-связи кассационную жалобу прокурора Удмуртской Республики на решение Арбитражного суда Удмуртской Республики от 16 мая 2012 года по делу № А71-4790/2012 и постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 августа 2012 года по тому же делу и вынес Постановление от 21 декабря 2012 года № Ф09-11779/12.

Прокурор обратился в Арбитражный суд Удмуртской Республики с заявлением о признании незаконным решения Управления Федеральной антимонопольной службы об отказе в возбуждении дела от 16 февраля 2012 года № СЮ 011706/1107. В кассационной жалобе прокурор просит названные судебные акты отменить, ссылаясь на несоответствие выводов судов фактическим обстоятельствам дела, неправильное применение судами норм материального права. Прокурор полагает, что п. 7 ч. 2 ст. 55 Закона № 135-ФЗ и п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 17 марта 2008 года № 175 прямо указывают на необходимость исполнения государственного контракта непосредственно учреждениями или предприятиями уголовно-исполнительной системы без привлечения третьих лиц (коммерческих организаций). В связи с этим, по мнению заявителя, необоснованны выводы судов о том, что названные нормы не содержат запрета на привлечение к исполнению госконтрактов организаций-субподрядчиков, не входящих в уголовно-исполнительную систему.

Прокуратурой было установлено, что ФГУП «СМУ-13 ФСИН» и учреждения УФСИН России по Удмуртской Республике, применяя положение п. 7 ч. 2 ст. 55 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», фактически осуществляют действия, которые приводят к ограничению и устранению конкуренции на рынке выполнения подрядных работ для нужд исправительных учреждений. Учреждения УФСИН России по Удмуртской Республике заключают государственные контракты на выполнение подрядных работ с единственным лицом (подрядчиком) — ФГУП «СМУ-13 ФСИН», который самостоятельно работы не выполняет. Указанное предприятие по договорам субподряда передает принятые на себя обязательства по государственным контрактам в полном объеме в коммерческую организацию (не входящую в уголовно-исполнительную систему), с которой осуществляет сотрудничество. Таким образом, данные государственные контракты и договоры субподряда заключены без обеспечения возможности равного доступа всех участников на товарный рынок товаров (работ, услуг) для уголовно-исполнительной системы.

Размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) осуществляется учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы в случае, если производство товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляются учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы в случаях, предусмотренных Правительством Российской Федерации.

Как установлено судами и следует из материалов дела, на основании указанных норм Закона № 94-ФЗ и Постановления № 175 ИВК УФСИН 29 марта 2011 года заключила с ФГУП «СМУ-13 ФСИН» государственные контракты № 7, 8 на выполнение подрядных работ, ИК № 3 УФСИН также заключила с ФГУП «СМУ-13 ФСИН» государственный контракт на выполнение подрядных работ № 8 от 29 марта 2011 года. П. 3.1.2 названных контрактов предусмотрено, что подрядчик обязан согласовывать с заказчиком субподрядчиков, привлекаемых к выполнению работ. Между ФГУП «СМУ-13 ФСИН» (генподрядчик) и обществом «Арт-Стоун» (субподрядчик) заключен договор субподряда от 5 апреля 2011 года № 050411—01/СК на выполнение работ по усилению несущих конструкций и капитального ремонта системы отопления здания гаража литер «М» ИВК УФСИН. Также ФГУП «СМУ-13 ФСИН» заключен договор субподряда от 11 апреля 2011 года

№ 110411-01/АС с обществом «Арт-Стоун» на выполнение капитального ремонта здания общежития осужденных № 2 ИК № 3 УФСИН.

Построение правоотношений по исполнению государственного заказа исключительно внутри системы организаций уголовно-исполнительной системы императивно в нормативном порядке не предписано.

Содержащиеся в кассационной жалобе доводы о том, что ИК № 3 УФСИН и ИВК УФСИН, заведомо зная о том, что ФГУП «СМУ-13 ФСИН» не имеет ни кадровых, ни технических возможностей для исполнения государственного заказа, целенаправленно заключают государственные контракты с ФГУП «СМУ-13 ФСИН», формально используя нормы действующего законодательства для передачи бюджетных денежных средств конкретной коммерческой организации — обществу «Арт-Стоун», не могут являться основанием для признания недействительным оспариваемого по делу решения антимонопольного органа.

К указанным обстоятельствам, в которых прокурор усматривает злоупотребления и признаки коррупции при неэффективном расходовании бюджетных денежных средств,

подлежат применению иные меры государственного реагирования, не связанные с законодательством о конкуренции [Там же].

В плане осуществления подрядных работ по текущему и капитальному ремонту помещений, зданий и сооружений уголовно-исполнительной системы подробную детализацию дает Приказ Минюста России от 28 сентября 2001 года № 276 (ред. от 24 января 2006 года) «Об утверждении инструкции по технической эксплуатации зданий и сооружений уголовно-исполнительной системы».

Подводя итог краткого исследования в части реализации ст. 28 Федерального закона № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», автор попытался показать взаимосвязь действующего законодательства в сфере организации подрядных работ и услуг с участием учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и пришел к выводу о рассмотрении учреждений уголовно-исполнительной системы в данном виде договорных отношений, имеющих социальную значимость, за счет бюджетных средств.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Веденев Г. М., Гончаров Е. Ю., Кобзев Г. Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. М.: Изд-во МЭИ, 2005. 36 с.
2. Анощенко Е. Н. Из истории проведения подрядных торгов. Киев: Пирамида, 1994. 39 с.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года.
4. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: Закон РФ от 21 июля 1993 года № 5473-1 (ред. от 2 апреля 2014 года).
5. О порядке предоставления учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы преимуществ в отношении предлагаемой ими цены контракта: Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2014 года № 649.
6. Байрашев В. Особенности участия учреждений, предприятий уголовно-исполнительной системы и организаций инвалидов в государственных и муниципальных закупках // Аукционный вестник. 2013. № 72. С. 27—28.
7. Беспалов Ю. Ф., Егорова О. А., Якушев П. А. Договорное право. М.: Юстицинформ, 2009. 180 с.
8. Об утверждении перечня товаров (работ, услуг), производимых (выполняемых, оказываемых) учреждениями и предприятиями уголовно-исполнительной системы, закупка которых может осуществляться заказчиком у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя): Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2013 года № 1292.
9. Об утверждении инструкции по технической эксплуатации зданий и сооружений учреждений уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации: Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 28 сентября 2001 года № 276.
10. Постановление от 21 декабря 2012 года № Ф09-11779/12 Федерального арбитражного суда Уральского округа по делу № А71-4790/2012.

REFERENCES

1. Vedenev G. M., Goncharov E. Yu., Kobzev G. N. Competitive bidding in Russia: historical experience. M.: Publishing house of MEI, 2005. 36 p.
2. Anoshchenko E. N. From the history of conducting competitive biddings. Kiev: Pyramid, 1994. 39 p.
3. On the contract system in procurement of goods, works and services provided for public and municipal demands: Federal Law № 44-FZ as of April 5, 2013.
4. On the institutions and authorities executing punishments of deprivation of liberty: law of the Russian Federation dated July 21, 1993 № 5473-1 (amended on 02. 04.2014).
5. On the procedure for providing institutions and enterprises of the correctional system with the benefits in respect of the contract price proposed by them: Decree of the Government of the Russian Federation dated July 14, 2014 № 649.
6. Bajrashev V. Features of participation of the institutions, enterprises of the correctional system, and agencies of disabled people in the state and municipal procurement // Auction bulletin. 2013. № 72. P. 27—28.
7. Bespalov U. F., Yegorova O. A., Yakushev P. A. Law of contract. M.: Yustitsinform, 2009. 180 p.
8. On approval of the list of goods (works, services) produced (fulfilled, rendered) by the institutions and enterprises of the correctional system, the procurement of which may be done by the customer from the sole supplier (contractor, executor): Decree of the RF Government № 1292 dated 26.12.2013.
9. On approval of instruction for technical operation of buildings and structures of the institutions of the correctional system of the Ministry of Justice of the Russian Federation: order of the Ministry of Justice of the Russian Federation № 276 dated 28.09.2001.
10. Resolution dated December 21, 2012 № F09-11779/12 of the Federal Arbitration Court of the Ural region for case № А71-4790/2012.