

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО, СЕМЕЙНОЕ ПРАВО, МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

УДК 347.13

DOI: 10.19073/2306-1340-2017-14-1-26-29

К ВОПРОСУ О ЮРИДИЧЕСКОЙ ПРИРОДЕ ПЛАНОВЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗЧИКОВ

СОЛОМОНОВ Евгений Валерьевич*

✉ solomonov_e@mail.ru

Пр. Мира, 55а, г. Омск, 644077, Россия

ЮРИЦИН Александр Андреевич[▲]

✉ juralexandr@yandex.ru

Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского

Пр. Мира, 55а, г. Омск, 644077, Россия

Аннотация. На основе изучения признаков индивидуальных актов высказывается предположение о юридических свойствах плановых актов государственных и муниципальных (публичных) заказчиков. Ответ на обозначенный вопрос позволяет точнее определить место законодательства в сфере закупок для обеспечения публичных нужд в рамках отраслей отечественного права.

Ключевые слова: контрактная система в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, плановые акты, юридические факты, индивидуальные акты, сделки.

On the Question of the Legal Nature of Planned Acts of State and Municipal Customers

Solomonov Evgenii V.**

✉ solomonov_e@mail.ru

55a Mira pr., Omsk, 644077, Russia

Iuritsin Aleksandr A.^{▲▲}

✉ juralexandr@yandex.ru

55a Mira pr., Omsk, 644077, Russia

Abstract. On the basis of evidence of individual acts, a suggestion is made on the legal property of planned acts of state and municipal (public) customers. The answer to the question indicated to bet-

* Доцент кафедры гражданского права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, кандидат юридических наук, доцент.

▲ Аспирант кафедры теории и истории государства и права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, магистр частного права.

** Docent of the Department of Civil Law of the Dostoevsky Omsk State University, Candidate of Legal Sciences, Docent.

▲▲ Post-graduate student of the Department of Theory and History of State and Law of the Dostoevsky Omsk State University, Master of Private Law.

ter identify the legislation in the field of procurement to ensure the needs of the public in the framework of the rights of domestic industries.

Keywords: *the contract system in the procurement for state and municipal needs, planned documents, legal facts, individual acts, deals.*

Специфика правоотношений, порождаемых Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – ФЗ «О контрактной системе») позволяет изучать их с точки зрения функционирования механизма правового регулирования (далее – МПР). Данный подход предполагает динамическое изучение норм позитивного права, юридических фактов, элементов правоотношения и типа их правового регулирования. Комплексное изучение положений ФЗ «О контрактной системе» открывает значительное число отношений, обладающих обязывающим типом правового регулирования, с присущим ему набором способов реализации права. Это подтверждается спецификой и общей направленностью законотворческой деятельности уполномоченных субъектов, особенностями и строгостью юридических составов порождаемых правоотношений, наличием контроля за действиями заказчика и персональной ответственностью его должностных лиц [4, с. 24–26].

По нашему мнению, основными юридическими актами заказчика являются односторонние сделки безотносительно их отраслевой принадлежности [5, с. 290–293], так как черты административных актов в них практически отсутствуют: акты не создают отношений власти – подчинения для будущих участников закупок, отсутствует регламентация правоотношений. Более того, необходимо понимать, что данные отношения обладают относительной природой, то есть возникают между заказчиком и государством [4, с. 24–29].

Лишь с появлением участников закупочных процедур и контрагентов у заказчика появляется новое, более понятное и простое с точки зрения персонификации правоотношение. Все это обосновывает односторонние действия заказчика в отношении еще не определенного круга лиц. Далее по результатам определения контрагента организационные отношения приобретают чер-

ты координационных отношений с присущими ему особенностями МПР.

Однако в рамках рассмотрения императивного МПР необходимо уделить внимание проблематике юридических свойств отдельных актов, издаваемых заказчиком. Ведь от их квалификации во многом зависит тяготение всей контрактной системы к публичным или частным отраслям права. Если вопрос о свойствах различных протоколов и извещений – основных актов, создаваемых заказчиком, не вызывает сложности, т. к. они, безусловно, являются индивидуальными правоприменительными актами, то плановые акты (планы закупок и планы-графики) невозможно относить в данную группу без дополнительной аргументации. Ведь от признания за плановыми актами заказчика нормативной природы нарушается характер отношений между заказчиком и контрагентами, также изменяется и квалификация данных актов на административные.

Действительно, на первый взгляд может показаться, что данные акты имеют нормативную природу, так как у них значительный период действия, они применяются неоднократно и в отношении заранее не определенного круга лиц. А. В. Винницкий отмечает, что спор о юридической природе плановых актов носит давний характер и по сей день остается актуальным [2, с. 185–186]. По мнению Т. Н. Радько, к чертам индивидуальных актов можно отнести в том числе такие, как ориентация на конкретных адресатов, однократность действия, принадлежность к юридическим фактам, обеспечение локальной регуляции возникающих отношений, наличие мер государственного принуждения [3, с. 623–624].

В нашем случае признак ориентации на конкретных адресатов должен восприниматься с иных позиций: после доведения объемов финансирования планы утверждаются заказчиком в отношении самого себя для их дальнейшей конкретизации и реализации. С. С. Алексеев

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 14, ст. 1652.

к индивидуальным актам относит и плановые документы, которые, будучи актами-регламентаторами, совместно с нормативными актами обеспечивают всестороннее регулирование общественных отношений [1, с. 155–156]. Представляется, что, в отличие от советского периода, плановые документы заказчиков претерпели значительные изменения ввиду децентрализации экономических отношений. Мы имеем дело с конкретизацией плановых актов на различных уровнях [1, с. 160] посредством индивидуальных велений сначала от главных распорядителей бюджетных средств, затем самими получателями.

Так, если ранее планы в индивидуальном порядке доводились до исполнителей, то на сегодняшний день можно утверждать лишь о доведении финансирования. Согласно п. 4 ст. 17 ФЗ «О контрактной системе» существует обязанность заказчика составлять и утверждать планы закупок в течение десяти рабочих дней со дня доведения объемов финансирования, утверждения планов финансово-хозяйственной деятельности и наступления иных оснований² на срок действия нормативных правовых актов о соответствующих бюджетах. В пункте 10 ст. 21 установлено, что планы-графики утверждаются в течение десяти рабочих дней после получения заказчиками объема прав в денежном выражении. Тем самым данные акты принимаются самостоятельно на локальном уровне после доведения в индивидуальном порядке объемов финансирования.

Однократность действия не стоит воспринимать как единичность применения, то есть имеются в виду все действия – от момента утверждения плана до момента его исполнения. Важно, что, в отличие от нормативных актов, исполнение индивидуальных происходит однократно по каждому эпизоду [3, с. 624], по очереди, с наступлением особых юридических фактов (в нашем случае – с наступлением сроков). Анализ положений ФЗ «О контрактной системе» позволяет выявить, что плановые акты заказчика – документы, сформулированные исключительно конкретно: идентификационный код закупки, сроки, объем, описание, финансирование и пр. (ст.ст. 17, 21). Повторное применение, например,

закупка товаров на основании уже реализованной части плана-графика, невозможно.

Тем самым как сам плановый акт, так и отдельные его части ориентированы на однократную реализацию. А так как контрагенты в рамках имущественных отношений заранее не известны, то говорить о действии планового акта заказчика на неопределенный круг лиц невозможно. Контрагент появляется в правоотношении позднее путем формирования круга участников закупочных процедур и выделения из него.

Важно отметить, что плановый акт не просто порождает юридический факт, но и средство индивидуальной регламентации общественных отношений [1, с. 159–160], что и обосновывает локальность (конкретизацию) регулирования с учетом особенностей и потребностей исключительно для отдельно взятого заказчика, но не для третьих лиц. Являясь юридическим фактом, плановый акт конкретизирует особенности необходимого имущественного отношения.

Обеспеченность мерами государственного принуждения должна восприниматься не только как наличие юридической ответственности за неисполнение планов, но и как обязательность принятия плановых актов. ФЗ «О контрактной системе» ставит издание плановых документов в обязанность заказчиков, что позволяет отнести плановые акты к разряду правоисполнительных, направленных на конкретизацию обязанностей [1, с. 160]. Кроме того, п. 11 ст. 21 ФЗ «О контрактной системе» запрещает реализацию закупочных процедур, не предусмотренных планами-графиками, что не позволяет в обход закона ни удовлетворить имущественные потребности, ни реализовать возложенные на заказчика полномочия.

Таким образом, изучение признаков индивидуальных актов позволяет сделать вывод о юридической природе плановых актов публичных заказчиков. Ко всему прочему нужно заметить, что признание за данными актами нормативной природы будет также противоречить другой части их правового режима: ввиду того что они одновременно являются односторонними сделками, нормативная составляющая из них исключается, т. к. они не могут создавать обязанностей для третьих лиц [4, с. 26], а порожаемое ими

² О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг : постановление Правительства Рос. Федерации от 21 нояб. 2013 г. № 1043 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 48, ст. 6252.

правоотношение завершается на началах координации, т. е. путем заключения контракта.

Тем самым ненормативный характер плановых актов публичных заказчиков является еще одним фактором, разделяющим современное

закупочное законодательство и сферу административного права, так как обнаруживается противоречие отсутствия подвластности и наличия самостоятельности между различными субъектами данных отношений.

Список литературы

1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М. : Юрид. лит., 1966. 187 с.
2. Винницкий А. В. Публичная собственность. М. : Статут, 2013. 732 с.
3. Радько Т. Н. Теория государства и права : учеб. для вузов. М. : Академ. проспект, 2005. 816 с.
4. Соломонов Е. В., Юрицин А. А. Субординационный механизм правового регулирования отношений в рамках контрактной системы закупок для удовлетворения публичных нужд // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 1. С. 24–29.
5. Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении. М. : Юрид. лит., 1974. 340 с.

References

1. Alekseev S. S. *Mekhanizm pravovogo regulirovaniia v sotsialisticheskom gosudarstve* [The Legal Regulatory Mechanism in a Socialist State]. Moscow, Iurid. Lit. Publ., 1966. 187 p.
2. Vinnitskii A. V. *Publichnaia sobstvennost'* [The Public Property]. Moscow, Statut Publ., 2013. 732 p.
3. Rad'ko T. N. *Teoriia gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Akadem. Prospect Publ., 2005. 816 p.
4. Solomonov E. V., Iuritsin A. A. Subordinatsionnyi mekhanizm pravovogo regulirovaniia otnoshenii v ramkakh kontraktnoi sistemy zakupok dlia udovletvoreniia publicnykh nuzhd [Subordinate Mechanism of Legal Regulation of Relations in the Framework of the Contract Procurement System to Meet the Needs of the Public]. *Vestnik Omskoi iuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2016, no. 1, pp. 24–29. DOI: 10.19073/2306-1340-2016-1-24-29.
5. Khalfina R. O. *Obshchee uchenie o pravootnoshenii* [General Theory of Legal Relations]. Moscow, Iurid. Lit. Publ., 1974. 340 p.