Федина Любовь Михайловна. Гражданско-правовое регулирование отношений, возникающих из договора поставки для органов внутренних дел Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.03 / Федина Любовь Михайловна;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Юго-Западный государственный университет»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**

Институт государственных закупок имеет чрезвычайно большое

значение при обеспечении Российской Федерации, её субъектов и муниципальных образований необходимыми товарами, выполнении работ, оказании услуг. По существу, названный институт договорного права является правовым средством реализации государственной политики и государственно-коммерческой деятельности в сфере промышленного производства, строительства, обороноспособности страны, социальной помощи, науки, культуры, выполнения основных социально-производственных задач. В настоящее время складывается тенденция к ежегодному увеличению бюджетных средств, осваиваемых за счет государственных (муниципальных)

закупок.

В связи с этим, актуальной проблемой является эффективное правовое

регулирование общественных отношений, связанных с поставкой товаров для

государственных и муниципальных нужд. Нормативная база,

регламентирующая данные правоотношения должна быть прозрачной,

понятной для всех участников торгово-закупочных операций, оперативно

реагировать на изменения социально-экономических условий в стране, иметь

антикоррупционную направленность. Многолетней проблемой остается

качество приобретаемых для государства товаров.

Особый интерес ученых цивилистов вызывает федеральная контрактная

система закупки товаров, выполнения работ и оказания услуг, действующая на

основе Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» и иных правовых актов. В

цивилистической среде продолжаются научные дискуссии о правовой природе

отношений, возникающих из договора поставки для государственных нужд,

существенных особенностях этого правового института.

От правильного научно обоснованного решения обозначенных проблем

зависит успешное функционирование рынка товаров и услуг с участием

публично-правовых образований, материальное обеспечение граждан страны,

удовлетворение их социальных и культурных потребностей.

Особую сложность и актуальность представляют договорные

обязательства, связанные с поставкой товаров для ведомственных нужд

органов внутренних дел Российской Федерации. Возникшая сложность

обусловлена особенностями правового статуса Министерства внутренних дел

Российской Федерации и его органов (подразделений), их режимностью,

функциональными обязанностями сотрудников ОВД РФ.

Специализированная нормативная база правового регулирования в настоящее

время представляет собой комплексную, не всегда согласованную систему.

Кроме того, специфические характеристики товаров, необходимых органам

внутренних дел, многоступенчатое формирование потребности на стадии

планирования, особенности доставки при исполнении контракта, а также

применение разноотраслевых мер ответственности к нарушителям

договорной дисциплины обособляют органы внутренних дел от других

субъектов договора на поставку товаров для государственных

(муниципальных) нужд, и определяют необходимость решения задач

прикладного характера.

Изложенные обстоятельства послужили причиной избрания

вышеназванной актуальной темы диссертационного исследования, предопределили содержательную направленность диссертационного проекта, обусловили цели и задачи научного исследования.

**Степень разработанности темы.** Исследованием гражданско-правового регулирования государственных закупок профессионально занимались такие ученые, как: В. Г. Блинов, Л. Е. Пермяков, Л. В. Андреева, В.Е. Белов, А.В. Демкина, П.В. Измайлов, Г.Н. Макаренко, С. С. Шихова,

В.И. Кузнецов.

На диссертационном уровне правовое регулирование поставок для

нужд государства исследовали П. М. Филиппов, Н. Н. Заботина,

П. С. Тарабаев, М.А. Филатова, А. В. Яровой и другие ученые.

Кроме того, Ф.Ф. Жуков посвятил свое диссертационное исследование

гражданско-правовому регулированию поставки специализированных

товаров (научно-технической продукции), а Т.Е. Кукина – машинно-технической продукции для государственных нужд.

Особое внимание процедуре проведения торгов органами внутренних

дел Российской Федерации уделил Э.Х. Рахимов.

О.А. Сергачева, М.В. Шмелева и А.Е. Галицкий проанализировали в

своих диссертационных работах зарубежный опыт правового регулирования

размещения заказов для государственных нужд.

Вместе с тем, введение в 2014 году федеральной контрактной системы

закупки товаров, работ и услуг, последовательное изменение нормативной базы

регулирования договора поставки для государственных (муниципальных) нужд

и понятийного аппарата привели к необходимости проведения дополнительных

исследований в данной области, однозначной оценки эффективности новых

механизмов правового регулирования. Таким образом, в настоящее время в

отечественной правовой науке отсутствует системный анализ планирования,

заключения и исполнения государственных контрактов на поставку товаров для

нужд органов МВД России (государственного заказчика).

**Целью настоящего исследования** является решение обозначенных

научных задач путем изучения гражданско-правового регулирования

правоотношений, возникающих из договора поставки для государственных

(муниципальных) нужд, а также выявления наиболее оптимальных способов

устранения имеющихся правовых проблем и противоречий. З**адачи диссертационного исследования**:

Проанализировать этапы возникновения и развития договорной

формы поставки товаров для нужд российского государства.

Выявить особенности договора поставки товаров для органов

внутренних дел Российской Федерации, а также определить его место и роль в

системе обязательственного права.

Раскрыть сущность и правовую природу каждой стадии

правоотношений, возникающих на основании государственного контракта на

поставку товаров для органов внутренних дел Российской Федерации.

Определить основные виды и формы гражданско-правовой

ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) государственного контракта на поставку товаров для органов внутренних дел.

Рассмотреть субъективные гражданские права и юридические  
обязанности участников, составляющие содержание договорных  
правоотношений по поставке товаров для внутренних дел, и выявить их

специфику.

Установить пробелы в правовом регулировании контракта на товаров

для внутренних дел и внести конкретные предложения и по дальнейшему

совершенствованию контрактного законодательства.

**Объектом исследования** является комплекс общественных

отношений, складывающихся в сфере применения договора поставки для

органов внутренних дел Российской Федерации.

**Предмет исследования** составляют федеральное законодательство,

подзаконные нормативные акты, регулирующие договор поставки для

государственных и муниципальных нужд, научные исследования

отечественных и зарубежных ученых в сфере государственной закупочной

деятельности, материалы судебно-арбитражной практики, результаты

обобщения административной практики Федеральной антимонопольной

службы (ФАС) России.

**Теоретической основой исследования** послужили труды таких

зарубежных и российских правоведов, как: В.В. Безбах, О.А. Беляева,

В.Г. Блинов, М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, М.А. Егорова, Н. И. Клейн,

А.О. Красавчиков, А.В. Кряжков, В.И. Кузнецов, К.П. Победоносцев,

Б.И. Пугинский, О.Н. Садикова, С.А. Соменков, К. Н. Стародубцев,

А.Н. Сурков, В. А. Суханов, Ю.А. Тихомиров, В. С. Толстой, Ю.К. Толстой,

P.O. Халфина, Г.Ф. Шершеневич, А.В. Шичанин, С.Л. Шолнер,

В.А. Щербаков, В. Ф. Яковлев, и др.

Особое внимание уделено научным исследованиям в области

государственного заказа и поставки товаров для государственных нужд

следующих авторов: Л. В. Андреевой, М. В. Богачевой, В. Г. , В.В. Ванина,

П. А. Виноградовой, А. В. , М. А. Егоровой, А. А. Еремушкина,

Н. Н. Заботиной, К. В. Кичика, Б. Е. Кошелюка, Т. Е. Кукиной, Ю. Г.

Пахомова, Э. Х. Рахимова, Е. А. , П. С. Тарабаева, Ф. А. Тасалова и др.

**Методологическую** **основу** **исследования** составили

фундаментальные общенаучные методы: диалектический, предполагающий объективность, всесторонность и системность познания; логический, функциональный, системно-структурный методы; специальные методы научного познания: - исторический, системного анализа и нормативных и материалов, анкетирование. анализе сущности правового института формально-юридический, сравнительно-правовой и функционально-структурный методы.

В проведения исследования использовались методы моделирования,

гипотез, правовых идей и правовых актов.

**Нормативная база исследования** представлена Конституцией

Российской Федерации, международно-правовыми актами (конвенциями,

правилами, директивами), Гражданским кодексом Российской Федерации,

иными нормативными правовыми актами, регулирующими общественные

отношения в сфере поставки товаров для государственных нужд, включая

ведомственные акты Министерства внутренних дел РФ.

**Эмпирическую основу исследования** составили результаты изучения

158 материалов Федеральных антимонопольных органов, Федеральных

арбитражных судов Южного, Северо-Кавказского, Московского,

Поволжского, Западно-Сибирского и Северо-Западного федеральных округов

(материалы опубликованы в официальных изданиях). Диссертантом

проведено анкетирование 126 сотрудников (работников) правовых и тыловых

подразделений органов МВД России, осуществляющих непосредственное

участие в закупке товаров для нужд МВД РФ. Основой исследования

послужили также сведения Единой информационной системы в сфере

закупок товаров, работ и услуг (), как основной

платформы размещения государственных заказов.

**новизна исследования** состоит в том, что впервые в цивилистической

науке на основе реформированного отечественного законодательства и

современной доктрины о государственных закупках представлена единая

научная концепция гражданско-правового регулирования федеральной

системы в закупок товаров, и услуг нужд внутренних дел Федерации, в

рамках которой разрешены правового регулирования общественных отношений, из государственного на поставку товаров; установлена правовая природа и отраслевая принадлежность указанных отношений; предложена авторская классификация контрактов для удовлетворения государственных (муниципальных) нужд; выявлены недостатки действующего законодательства в сфере поставки товаров для государственных нужд, внесены обоснованные предложения о дальнейшем совершенствовании норм гражданского законодательства в сфере осуществления государственной закупочной деятельности для нужд органов внутренних дел Российской

Федерации.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Сформулировано авторское понятие *«государственного контракта*

*на поставку товаров для органов внутренних дел Российской Федерации»* как

соглашения, возникающего в результате планирования, размещения заказа и

определения поставщика (головного исполнителя), в силу которого

поставщик (головной исполнитель) обязан предоставить товар на условиях,

указанных в документации о закупке, а орган внутренних дел – принять и

оплатить его в целях наиболее полного и своевременного удовлетворения

собственной потребности в материально-технических средствах.

2. Обосновано, что изменение и расторжение договора в результате

согласованной воли сторон являются воплощением диспозитивного принципа

регулирования гражданских правоотношений, а одностороннее принятие

решения по данным вопросам реализует принцип автономии воли

участников. При этом сведенная к минимуму возможность субъектов

правоотношений на внесение изменений в государственный контракт, в том

числе по соглашению сторон, с учетом п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса РФ,

как представляется, нивелирует значение принципов свободы договора и

автономии воли сторон в данном случае.

3. Доказано необоснованное отнесение принципа обеспечения

конкуренции к числу концептуальных идей контрактной системы в закупки

товаров (выполнения работ, оказания услуг) для государственных

(муниципальных) нужд. принцип, закреплённый в Федеральном от 5 2013 г. № 44-ФЗ «О системе в закупок товаров, работ, для обеспечения и муниципальных нужд», декларирует создание условий между закупок и в то же имеет многочисленные исключения: привилегии в отношении одних категорий поставщиков и ограничение участия в закупке других.

4. Установлено, что специфика ОВД РФ как субъекта обязательственных правоотношений, возникающих из договора на поставку товаров, ярко проявляется на каждом этапе реализации данного договора, начиная с планирования потребности и заканчивая принятием исполненного

по контракту. При этом характеризующими особенностями являются:

- товар, его качественные характеристики, возможность

возникновения незапланированной необходимости при осуществлении оперативно-служебной деятельности, предполагающая исключения из общего

правила размещения заказа;

- нормативная база правового регулирования нужд ОВР РФ,

определяющая собственный понятийный аппарат;

- дополнительная ведомственная система контроля за надлежащим

осуществлением закупки товаров, а также и комплементарное привлечение к

дисциплинарной ответственности лица, допустившего нарушение в указанной

сфере.

5.Обоснована необходимость введения понятий «срочная закупка» и

«крайне необходимая закупка», а также условий их осуществления. Так,

*срочная закупка* – это необходимость своевременно незапланированной

поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), возникшая в

результате наступления непредвиденных обстоятельств, при которых

незамедлительная закупка приведет к причинению намного меньшего вреда

имущественным интересам государственного заказчика, чем при её

отсутствии. При этом предполагается упрощенный порядок внесения данной

закупки в план и план-график закупок. Под *крайне необходимой закупкой*

следует понимать поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) не

требующую включения в план-график, осуществляемую в кратчайшие сроки

в исключительных случаях прямо предусмотренных законом.

6. На основании анализа особенностей закупки у единственного

поставщика предложена авторская дефиниция данного явления: *закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)* – это особый вид закупки товаров (работ, услуг), при котором государственный (муниципальный) заказчик в случаях, прямо предусмотренных законом, после проведения мониторинга закупок и анализа рынка в интересующей его сфере заключает контракт с единственным претендентом, наиболее

достойным и соответствующим всем необходимым требованиям.

7. Выявлено, что преддоговорная стадия правоотношений,

возникающих из государственного (муниципального) контракта на поставку товаров (выполнение работ, оказание услуг) содержит признаки оферты и акцепта в волевых действиях обеих сторон. Однако при необходимости классической офертно-акцептной интерпретации указанных правоотношений доказано, что акцептом на предложение государственного заказчика принять участие в торгах будет являться юридический состав, представляющий собой совокупность действий поставщика, где волевым актом выступает заявка на участие в торгах, а техническим документом, завершающим стадию

согласования условий, – протокол об окончании торгов.

8. В связи с предлагаемым дополнением действующего

законодательства категориями «критерии объективности государственного

заказа» и «критерии ограничения конкуренции», обоснована необходимость

их разграничения, поскольку:

– критерии объективности государственного заказа – это правила,

обязательные для надлежащего описания объекта закупки, наиболее точного

выражения потребности государственного заказчика вне зависимости от его

субъективных суждений и представлений;

– критерии ограничения конкуренции – это обобщенные категории

предельно допустимых требований к участникам закупки, выходя за рамки

которых государственный заказчик намеренно уменьшает их количество.

Также результаты исследования, сформулированы в **предложениях по**

**внесению изменений в законодательство** в заключительной части

исследования. Помимо этого, по результатам исследования обоснована необходимость дополнения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», следующими

нормами:

1. Статью 33 дополнить критериями объективности государственного

заказчика, а именно:

– описание объекта, полностью отражающее нуждающуюся в

удовлетворении потребность заказчика, вне зависимости от его субъективных

суждений и представлений о конкретном товаре;

– документация о закупке, содержащая показатели, которые позволяют

определить соответствие закупаемого объекта установленным заказчиком

требованиям;

– выраженная потребность в товаре, регламентированная

специальным законодательством, регулирующим связанные с объектом

закупки отношения (установленными стандартами качества);

– в рамках одной процедуры закупки (лота) интерес государственного

заказчика, направленный на приобретение только одного вида товара

(исключение из закупки нескольких видов товара, технологически и

функционально не связанных между собой).

2. Статью 27 дополнить *критериями ограничения конкуренции* при

осуществлении государственных (муниципальных) закупок, за пределами

которых действия заказчика будут расцениваться как ограничивающие

конкуренцию. *Правомерными* являются следующие предъявленные к

участникам закупки *требования*:

– об указании функциональных, технических, качественных и

эксплуатационных характеристик товара;

– которым участник закупки должен соответствовать в силу

действующего законодательства (наличие и предъявление необходимой

документации, подтверждающей право на занятие определенной

деятельностью, если это прямо связано с объектом закупки);

– об установлении предварительного финансового обеспечения

закупки, банковской гарантии (иного способа обеспечения исполнения

обязательства) в соответствии с действующим законодательством;

– об ограничении в участии лиц, находящихся на одной из стадий

банкротства либо имеющих крупные задолженности перед государством или

контрагентами.

*Неправомерные требования* государственного заказчика,

обусловливающие искусственное уменьшение количества участников

закупки (за исключением случаев, прямо предусмотренных законом):

– о размере годового баланса участника закупки;

– об объеме штата сотрудников участника закупки;

– относительно месторасположения участника закупки или

территории отправки поставляемых товаров;

– к организационно-правовой форме участника закупки;

– наличие у участника закупки определенного вида и марки

специальной техники, необходимой для выполнения поставленной

заказчиком задачи;

– наличие и количество ранее выигранных торгов и благополучно

исполненных государственных контрактов;

– указание уникальных характеристик товара, совокупность которых

возможна только у одного производителя.

В случае крайней необходимости закупки товара с уникальными

характеристиками, удовлетворяющими заказчика по функциональным и

эксплуатационным качествам, следует заблаговременно подготовить

доказательную базу для обоснования установленных требований;

– включение в объекта закупки или указаний в товарных знаков,

обслуживания, наименований, патентов, моделей, образцов, места

происхождения или наименования производителя.

3.Статью 93 дополнить исключительными основаниями для

заключения договора поставки товаров с единственным поставщиком.

Такими основаниями для органов внутренних дел Российской Федерации

следует признать: непредвиденный расход горюче-смазочных материалов,

продовольственных товаров либо необходимость срочной дополнительной

экипировки личного состава, приобретения спецсредств и средств

индивидуальной защиты, когда промедление их закупки может привести к

серьезным нарушениям оперативно-служебной деятельности.

**Теоретическая значимость исследования.** Полученные в процессе

исследования теоретические выводы как результат детального изучения

каждого этапа заключения и исполнения государственного контракта на

поставку товаров, а также выявления общих тенденций развития

государственного заказа могут найти применение при более глубоком анализе

гражданско-правового регулирования правоотношений, возникающих из

договора поставки товаров, выполнения работ и оказания услуг для

государственных нужд. Кроме того, результаты изысканий позволили

установить ряд недостатков нормативно-правового регулирования

государственного заказа в Российской Федерации, в том числе договора

поставки для органов внутренних дел, и сформулировать предложения по их

устранению и совершенствованию данных правоотношений.

**Практическая значимость исследования.** Собранный в ходе

исследования материал и результаты его анализа могут быть использованы в

процессе нормотворчества при совершенствовании нормативно-правовой

базы, регулирующей федеральную контрактную систему, а также при

реформировании деятельности федеральных антимонопольных органов в

части контроля над осуществлением государственного заказа. Авторские

разработки могут применяться как для создания методических рекомендаций

и пособий для сотрудников, вступающих в правоотношения по поставке

товаров для органов внутренних дел Российской Федерации, так и для

совершенствования практической деятельности по материальному

снабжению данных органов. Выводы диссертационного исследования также

могут быть полезны педагогическим работникам образовательных

организаций при подготовке и проведении лекционных, семинарских и

практических занятий по гражданскому, договорному и

предпринимательскому праву и другим специализированным дисциплинам. **Апробация результатов исследования.** Основные результаты

исследования заслушаны и одобрены на заседаниях кафедры гражданско-правовых дисциплин Волгоградской академии МВД России. Теоретические выводы, практические предложения и рекомендации отражены в научных

публикациях и докладах автора на научно-практических конференциях и семинарах межрегионального, всероссийского и международного уровня: Всероссийской научно-практической конференции «Социальные и правовые механизмы оказания публичных услуг: теория, практика, перспективы» (г. Волгоград, 29–30 ноября 2013 г.); Международной научно-практической конференции «Закономерности и тенденции развития науки» (г. Уфа, 27 марта 2014 г.); XII Международной научно-практической конференции «Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика» (г. Новосибирск, 20 июля 2014 г.); Межрегиональной научно-практической конференции «Актуальные проблемы частного и публичного права» (г. Волгоград, 2014 г., г. Волгоград, 2016 г.); Международной научно-практической конференции «Роль науки в развитии общества» (г. Казань, 20 декабря 2015 г.), II Международной научно-практической конференции «Наука России: цели и задачи» (г. Екатеринбург, 10 апреля 2017 г.); XXVIII Международной научно-практической конференции «Перспективы развития науки и образования» (г. Москва 30 апреля 2018 г.); Международной научно-практической конференции «Проблемы и перспективы развития экспериментальной науки» (г. Тюмень 7

мая 2018 г.).

По теме исследования опубликовано 14 статей.