

УДК – 347
ББК – 67.404

БЕЛОВ Валерий Евгеньевич,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданского права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доцент Департамента правового регулирования
экономической деятельности Финансового университета
при Правительстве РФ

12.00.03 – гражданское право; предпринимательское право; семейное право;
международное частное право

СОГЛАСИЕ НА СОВЕРШЕНИЕ СДЕЛКИ В СФЕРЕ ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЯ РАБОТ, ОКАЗАНИЯ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

Аннотация. Статья посвящена институту согласия на совершение сделки в сфере поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. Рассматриваются основания для получения согласия, формы согласия, органы, уполномоченные давать согласие на совершение сделок. Сравниваются положения ранее действовавшего и современного законодательства в сфере поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд в рассматриваемой части.

Ключевые слова: сделка, контракт, предварительное согласие, последующее согласие, уполномоченный орган, поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг, государственные и муниципальные нужды.

BELOV Valeriy Yevgenyevich,
candidate of legal sciences, associate professor
of Civil law department of Moscow State Law University
n.a. O.E. Kutafin (MSLA), associate professor of Legal Regulation
of Economic Activity Department Financial University under
the Government of the Russian Federation

AUTHORIZATION OF TRANSACTION IN SPHERE OF DELIVERY OF GOODS, EXECUTION OF WORKS, RENDERING OF SERVICES FOR STATE AND MUNICIPAL REQUIREMENTS

Summary. The article is devoted to concept of authorization of transaction in sphere of delivery of goods, execution of works, rendering of services for state and municipal requirements. Stitching for getting consideration, forms of consideration, bodies authorized for making authorization of transactions are considered. Previous and present legislation in sphere of delivery of goods, execution of works, rendering of services for state and municipal requirements so far as relevant are compared.

Keywords: bargain, contract, advance consent, supervening consent, competent authority, delivery of goods, execution of work, rendering of services, state and municipal requirements.

Институт согласия на совершение сделки, нашедший закрепление в ст. 157.1 Гражданского кодекса РФ [5], с определенного времени широко применяется в сфере поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд. Так, соответствующие положения ранее содержались 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» (далее – Закон о размещении заказов) [3]. Несмотря на то что Закон о размещении заказов утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) [4], представляет научный и практический интерес изучение и анализ опыта применения рассматриваемого института в условиях нынешнего и ранее действовавшего законодательства. Это обусловлено тем, что положения Закона о контрактной системе в рассматриваемой части претерпели незначительные изменения по сравнению с ранее действовавшими нормами. По этой причине предыдущий накопленный опыт не утратил актуальности, поэтому также должен изучаться, анализироваться и учитываться в нынешних условиях. Практика показывает, что давние проблемы не разрешены в нынешних условиях, нередко совершаются те же нарушения, что и при ранее действовавшем законодательстве. В связи с этим излагаемый материал может оказаться полезным как научным работникам, преподавателям и студентам, изучающим институт согласия на совершение сделки в рамках гражданского и предпринимательского права, так и должностным лицам заказчиков, специалистам в сфере закупок, реализующим на практике нормы законодательства о контрактной системе.

В Законе о размещении заказов был закреплен закрытый перечень случаев, когда требуется получение согласия на совершение сделки – заключение государ-

ственного либо муниципального контракта (договора) на поставку товара (выполнение работ, оказание услуг). Данный подход сохранился и в Законе о контрактной системе.

Анализ соответствующих положений законодательства показывает, что **согласие на совершение сделки в отдельных случаях носит косвенный характер**. Речь идет о ситуации, предусматривающей заключение контрактов по результатам проведения закрытых торгов (конкурсов и аукционов). По Закону о размещении заказов подлежала согласованию возможность проведения закрытых торгов (закрытого конкурса либо закрытого аукциона) с уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов федеральным органом исполнительной власти. Аналогичные нормы содержатся и в Законе о контрактной системе.

В части 1 ст. 84 Закона о контрактной системе конкретизируется перечень закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). К последним отнесены: закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион.

Согласно ч. 3 ст. 84 Закона о контрактной системе, закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) применяются по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, в качестве которого выступает ФАС России. Согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) осуществляется в порядке, установленном Минэкономразвития России [2]. При этом конкретизируется срок такого согласования. Он не должен превышать десять рабочих дней с даты поступления обращения о согласовании применения закрытого способа определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

По результатам рассмотрения обращения ФАС России принимает решение о согласовании применения закрытого способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) либо об отказе в согласовании такого рода способа.

Согласовывая закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) с ФАС России, заказчик одновременно получает согласие на заключение контракта по результатам проведения закрытых торгов (в связи с чем можно говорить о получении косвенного согласия на совершение сделки). Заключение контракта осуществляется согласно общим положениям ст. 447–449 ГК РФ о заключении договора на торгах и соответствующим нормам Закона о контрактной системе.

Кроме того, специальным законодательством предусматриваются случаи, когда требуется **получение согласия на заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)**.

Так, Законом о контрактной системе предусматриваются следующие основания для получения согласия на заключение контрактов с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Во-первых, в соответствии с п. 24 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе получение согласия ФАС России на заключение контракта необходимо, когда закрытые торги признаны несостоявшимися и заказчик принимает решение о заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Во-вторых, согласно п. 25 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, согласие на совершение сделки – заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) требуется при признании несостоявшимися открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, повторного конкурса, электронного аукциона, запроса котировок, запроса предложений в соответствии с нормами данного Закона.

Соответствующее обращение заказчика направляется в целях обеспечения:

- 1) федеральных нужд – в ФАС России;
- 2) нужд субъекта Российской Федерации – в уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации;
- 3) муниципальных нужд – в орган местного самоуправления, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок.

Применительно к двум вышеуказанным случаям следует говорить о такой форме согласия, предусмотренной ст. 157.1 ГК РФ, как **предварительное согласие на совершение сделки**.

Законом о контрактной системе предусмотрены и иные случаи, когда требуется получение согласия на совершение сделки.

В соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе получение согласия на заключение контракта требуется при закупке работы или услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственными ему государственным учреждением, государственным унитарным предприятием. Данные полномочия вышеперечисленных лиц должны быть установлены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или нормативными правовыми актами Правительства РФ, а также законодательными актами соответствующего субъекта Российской Федерации. Таким образом, речь идет о субъектах, которые при заключении контрактов рассматриваются в качестве единственных подрядчиков (исполнителей). Аналогичная норма содержалась в Законе о размещении заказов.

Анализ правоприменительной практики показывает, что как в условиях ранее действовавшего законодательства о размещении заказов, так и в нынешних условиях действия законодательства о контрактной системе имеют место нарушения рассматриваемых законодательных положений. Если говорить коротко, суть нарушений сводится к тому, что заказчик заключает контракт по рассматриваемому основанию, хотя его контрагент при этом не является единственным подрядчиком (исполнителем) в понимании закона. Например, нередко заключались контракты с подведомственными заказчиком учреждениями (унитарными предприятиями), специально созданными для выполнения тех или иных функций (выполнения работ, оказания услуг), но фактически не являвшимися единственными подрядчиками (исполнителями), поскольку соответству-

ющие работы (услуги) помимо вышеуказанных лиц могли выполнить (оказать) иные лица.

Не случайно на вопросы размещения заказов, связанные с получением согласия контролирующего органа на совершение сделки с единственным подрядчиком (исполнителем), обращалось особое внимание, например, в информационных письмах Контрольного комитета города Москвы [6].

В такого рода документах, в частности, отмечались следующие обстоятельства в отношении вышеприведенного основания для согласования заключения договора: «...речь идет об исключительных правах ряда субъектов, полномочия которых устанавливаются нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, к которым не относится хозяйственная деятельность большинства государственных учреждений и государственных унитарных предприятий (например, оказывающих транспортные, типографские услуги, услуги общественного питания и т.п.)». На практике же, как уже было отмечено, контракты заключались по указанному основанию необоснованно, поскольку соответствующие субъекты не могли рассматриваться в качестве единственных исполнителей (подрядчиков), так как рассматриваемые полномочия не были закреплены в нормативных правовых актах федерального либо регионального уровня (в городе Москве ранее действовали разъяснение Контрольного комитета города Москвы и Департамента города Москвы по конкурентной политике по данному вопросу от 28 января 2009 г. № 77-13-29/9, а также разъяснение Контрольного комитета города Москвы о порядке уведомления Контрольного комитета города Москвы при размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) от 12 марта 2008 г. № 01-01-12-690/8 [7]).

В соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе получение заказчиком согласия контролирующего органа на совершение сделки также требуется при закупке товаров (работ, услуг):

- вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы;

- в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной либо неотложной форме.

Анализ правоприменительной практики периода действия Закона о размещении заказов применительно к вышеприведенным основаниям заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и необходимости согласования такого рода сделок также свидетельствует о случаях нарушения законодательства. Так, например, Контрольным комитетом города Москвы в 2012 г. были выявлены многочисленные факты нарушений положений Закона о размещении заказов, предусматривающих получение заказчиком согласия на совершение сделки в случае, если возникла потребность в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, необходимости срочного медицинского вмешательства [1].

В информационных письмах того периода времени, в частности, обращалось внимание на то, что к чрезвычайным и непреодолимим при данных условиях обстоятельствам не могут относиться, например, «открытие пляжного сезона, в связи с чем требуется срочная, по мнению заказчика, подготовка пляжей, Новый год, к празднованию которого внезапно понадобилась елка, подарки и организация праздничных мероприятий. Также нельзя считать обстоятельствами непреодолимой силы не проведенные вовремя торги, аварийное состояние зданий, строений, сооружений, возникшее в результате ненадлежащей эксплуатации и отсутствия необходимого текущего ремонта» [6]. В подобных случаях заказчики необоснованно применяли положения гражданского законодательства, касающиеся обстоятельств непреодолимой силы. Нередко признаки наличия обстоятельств непреодолимой силы отсутствовали, в связи с чем имело место необоснованное заключение контрактов.

Анализ правоприменительной практики показывает, что количество нарушений

применительно к рассматриваемой норме не уменьшилось по сравнению с периодом ранее действовавшего законодательства о размещении заказов. Положение п. 3 ст. 401 ГК РФ об обстоятельствах непреодолимой силы как чрезвычайных и непредотвратимых при данных условиях обстоятельствах нередко толкуется должностными лицами заказчиков не в соответствии со смыслом закона. В то же время на фоне нередких нарушений данной нормы нельзя согласиться с высказываемым в настоящее время предложением о том, чтобы в Законе о контрактной системе закрепить закрытый перечень обстоятельств непреодолимой силы применительно к данному основанию заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). На наш взгляд, это невозможно и нецелесообразно. Попытки урегулирования «все и вся» в рамках специального закона ни к чему хорошему не приводят, а лишь создают дополнительные трудности.

Согласно п. 34 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, согласие на совершение сделки требуется также при заключении федеральным органом исполнительной власти контракта с иностранной организацией на лечение гражданина России за пределами ее территории в случае, если запрос предложений в соответствии с нормами законодательства признан несостоявшимся.

В вышеприведенных случаях, предусмотренных п. 6, 9 и 34 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, согласно ч. 2 данной статьи, заказчик обязан не позднее одного рабочего дня с даты заключения контракта уведомить контрольный орган в сфере закупок.

Уведомление о закупке должно быть направлено в зависимости от уровня закупок (федеральный уровень, уровень субъекта Российской Федерации либо муниципального уровня) соответственно в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо орган мест-

ного самоуправления, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок. К уведомлению должна прилагаться копия заключенного контракта с обоснованием его заключения. Таким образом, применительно к трем вышеприведенным случаям речь идет о получении согласия на совершение сделки в форме **последующего согласия (одобрения)**.

Анализ правоприменительной практики в рамках Закона о размещении заказов свидетельствует о том, что получение последующего согласия (одобрения) на совершение сделки не играло должной роли. Во-первых, заказчики не во всех случаях заключения контрактов (договоров) на основании п. 5 и п. 6 ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов уведомляли об этом соответствующий контролирующий орган. Во-вторых, при установлении незаконности применения данного основания контролирующий орган мог лишь попытаться в судебном порядке признать такую сделку недействительной (в соответствии со ст. 449 Гражданского кодекса РФ), что на практике нередко оказывалось затруднительным по причине исполнения (частичного исполнения) договорных обязательств по таким сделкам на момент судебного разбирательства, в связи с чем суд констатировал невозможность применения последствий признания сделки недействительной. Существующие проблемы, на наш взгляд, связаны с недостаточным уровнем профессиональной подготовленности отдельных должностных лиц заказчиков, а нередко и умышленным нарушением норм закона некоторыми участниками данных отношений.

Статистические данные свидетельствуют о значительном количестве случаев применения института согласия на совершение сделок в рассматриваемой сфере в условиях ранее действовавшего законодательства о размещении заказов.

Так, например, ФАС России приводит следующие сведения за 2010–2013 гг. (см. табл. 1).

Табл. 1

Причина обращения заказчиков	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Количество обращений о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) (предварительное согласие на совершение сделки)	8829 Согласовано 7845 (89%)	16865 Согласовано 15402 (91%)	15193 Согласовано 14094 (89%)	12861 Согласовано 12160 (94,55%)
Количество уведомлений о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) (последующее согласие на совершение сделки (одобрение))	9737 Не одобрено 638 (7%)	12192 Не одобрено 1018 (8%)	15193 Не одобрено 1099 (8%)	15272 Не одобрено 798 (5%)

Количество обращений заказчиков о согласовании возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), а также уведомлений о размещении заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), рассмотренных ФАС России.

По данным ФАС России, из анализа обращений заказчиков о возможности заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) следует, что решения об отказе в согласовании принимались в основном по следующим причинам:

- несоответствие конкурсной документации (документации об аукционе в электронной форме), извещения о проведении запроса котировок требованиям Закона о размещении заказов;

- установление в конкурсной документации (документации об аукционе в электронной форме), извещении о проведении запроса котировок неправомερных требований к участникам размещения заказа, к составу заявок [8]¹. Таким образом, налицо признаки «искусственного» создания за-

казчиками предпосылок для заключения контракта с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), в качестве которого в отдельных случаях выступало лицо, в заключении контракта с которым были заинтересованы некоторые должностные лица заказчиков, исходившие из своих личных корыстных интересов. В связи с этим данные вопросы, помимо прочего, связаны с тематикой, касающейся коррупционных и иных злоупотреблений в рассматриваемой сфере.

Новеллой Закона о контрактной системе, по сравнению с ранее действовавшим Законом о размещении заказов, является дополнительное основание для заключения контракта с единственным поставщиком, предполагающее получение согласия на совершение сделки. В соответствии с п. 28 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе при осуществлении закупок лекарственных препаратов, предназначенных для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, заказчик вправе заключить контракт на поставку лекарственных препаратов. При этом сумма закупки не должна превышать двухсот тысяч рублей. Решение врачебной комиссии отражается в медицинских документах пациента и журнале данной комиссии и размещается одновременно с контрактом в реестре контрактов. Таким образом, в этом случае речь идет о врачебной комиссии как органе, с которым осуществляется предварительное согласование заключения контракта.

¹ К сожалению, начиная с 2014 года, т.е. с момента вступления в силу Закона о контрактной системе, ежегодные доклады о результатах деятельности органов Федеральной антимонопольной службы при осуществлении контроля над соблюдением законодательства в рассматриваемой сфере на официальном сайте ФАС России не размещаются, в связи с чем привести статистические данные за период действия Закона о контрактной системе не представляется возможным.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

В сфере поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд широко применяется институт согласия на совершение сделки. Речь идет об обеих формах согласия на совершение сделки – предварительном и последующем согласии (одобрении).

За период действия Закона о размещении заказов и Закона о контрактной системе накоплен опыт применения рассматриваемого института. Данный опыт требует изучения, обобщения, анализа и может быть использован не только в рамках контрактной системы в сфере закупок, но и в иных сферах отношений, где также применяется институт согласования сделок. С целью более эффективного применения института согласия на совершение сделок в рассматриваемой сфере требуется повышение уровня профессионализма должностных лиц заказчиков, участников закупок, а также персональной ответственности.

Список литературы:

[1] Пресс-релизы Контрольного комитета города Москвы от 6 марта 2012 года по результатам проведения плановых проверок при размещении заказов в городе Москве // URL: <http://glavkontrol.mos.ru> (дата обращения 10.06.2012).

[2] Приказ Минэкономразвития России от 31 марта 2015 г. № 189 «Об утверждении Порядка согласования применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и Порядка согласования заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2015. № 38.

[3] СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105 (данный законодательный акт утратил силу с 1 января 2014 г.).

[4] СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

[5] Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 19. Ст. 2327.

[6] URL: <http://glavkontrol.mos.ru> (дата обращения 12.11.2012).

[7] URL: tender.mos.ru (дата обращения: 10.07.2009).

[8] URL: <http://www.fas.gov.ru> (дата обращения: 05.05.2010, 10.06.2011, 20.06.2012, 10.06.2016).

Spisok literatury:

[1] Press-relizy' Kontrol'nogo komiteta goroda Moskvy' ot 6 marta 2012 goda po rezul'tatam provedeniya planovy'x proverok pri razmeshhenii zakazov v gorode Moskve // URL: <http://glavkontrol.mos.ru> (data obrashheniya 10.06.2012).

[2] Prikaz Mine'konomrazvitiya Rossii ot 31 marta 2015 g. № 189 «Ob utverzhdenii Poryadka soglasovaniya primeneniya zakry'ty'x sposobov opredeleniya postavshhikov (podryadchikov, ispolnitelej) i Poryadka soglasovaniya zaklyucheniya kontrakta s edinstvenny'm postavshhikom (podryadchikom, ispolnitelem)» // Byulleten' normativny'x aktov federal'ny'x organov ispolnitel'noj vlasti. 2015. № 38.

[3] SZ RF. 2005. № 30 (ch. 1). St. 3105 (dannyy' zakonodatel'ny'j akt utratil silu s 1 yanvary 2014 g.).

[4] SZ RF. 2013. № 14. St. 1652.

[5] Federal'ny'j zakon ot 7 maya 2013 g. № 100-FZ «O vnesenii izmenenij v podrazdely' 4 i 5 razdela I chasti pervoj i stat'yu 1153 chasti tret'ej Grazhdanskogo kodeksa Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 2013. № 19. St. 2327.

[6] URL: <http://glavkontrol.mos.ru> (data obrashheniya 12.11.2012).

[7] URL: tender.mos.ru (data obrashheniya: 10.07.2009).

[8] URL: <http://www.fas.gov.ru> (data obrashheniya: 05.05.2010, 10.06.2011, 20.06.2012, 10.06.2016).

