

§6

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.9.9488

Е.Б. Лапина

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Активное реформирование законодательства в сфере размещения заказов для государственных нужд связано с тем, что государство, учитывая масштабы государственных закупок, пытается использовать госзаказ в качестве эффективного инструмента воздействия на экономику. М.В. Костенников, А.В. Куракин, А.В. Павлюк отмечают, что государственное регулирование можно определить «как функцию государственного управления, выражающуюся в воздействии государства в лице государственных органов, на общественные отношения, направленную на создание благоприятных правовых, экономических и организационных условий деятельности общества», указывая при этом, что законодательство о государственных закупках является одним из примеров государственного регулирования государственного сектора экономики¹.

Основными законами, регулируемыми закупки для государственных нужд, являются Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», действующий до 31.12.2013 г., и Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступающий в силу с 01.01.2014 г., (далее соответственно — Закон № 94-ФЗ и Закон № 44-ФЗ). Как указано в ч. 1 ст. 1 Закона № 94-ФЗ и в ч. 1 ст. 1 Закона № 44-ФЗ целями регулирования отношений, связанных с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (в терминологии

Закона № 94-ФЗ) и направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд (в терминологии Закона № 44-ФЗ), являются: обеспечение единства экономического пространства на территории РФ при размещении заказов; эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования; эффективность, результативность закупок товаров, работ, услуг; расширение возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия; развитие добросовестной конкуренции; совершенствование деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов; обеспечение гласности и прозрачности размещения заказов (осуществления закупок товаров, работ, услуг); предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов (закупки товаров, работ, услуг)². В данной работе сделана попытка проанализировать целесообразность регулирования законодательством о государственных закупках процесса приобретения государственными заказчиками услуг, оказываемых самим государством, с точки зрения реализации поставленных перед таким законодательством задач.

Прежде чем обратиться к вопросам приобретения государственных услуг государственными заказчиками, необходимо сначала определиться с понятием таких услуг. Согласно абз. 32 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ под государственными услугами следует понимать услуги, оказываемые органами государ-

¹ См.: Костенников М.В., Куракин А.В., Павлюк А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 5. — С. 434.

² О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 25.07.2005. — № 30 (ч. I). — Ст. 3105; О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 08.04.2013. — № 14. — Ст. 1652.

ственной власти, государственными учреждениями и, в случаях установленных законодательством РФ, иными юридическими лицами³. В частности, согласно Бюджетному кодексу РФ, государственные услуги могут оказываться казенными (абз. 39 ст. 6, абз. 2 ст. 69.1), бюджетными и автономными учреждениями (абз. 3 ст. 69.1, ч. 1 ст. 78.1), а также иными некоммерческими организациями, не являющимися государственными учреждениями, (абз. 4 ст. 69.1)⁴. Согласно ч. 1 ст. 7.2 Федерального закона от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в качестве такой некоммерческой организации может выступать государственная компания⁵.

В п. 1 ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее — Закон № 210-ФЗ) содержится более узкое определение государственных услуг, оказываемых только федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ. Под такими услугами понимается деятельность по реализации функций указанных органов по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих такие услуги⁶. Кроме того, в п. 3 этой же статьи указывается, что заявителем, обращающимся за предоставлением государственной услуги, может быть только физическое или юридическое лицо (за исключением государственных органов и их территориальных органов, органов государственных внебюджетных фондов и их территориальных органов, органов местного самоуправления) либо их уполномоченные представители⁷. То есть воспользоваться такими услугами могут не все государственные заказчики, а лишь некоторые из них, например, казенные учреждения.

Отчасти информацию о государственных услугах и лицах, оказывающих такие услуги можно почерпнуть из Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (функций), сведения из которого публикуются на Едином портале государственных и муниципальных услуг⁸. Однако, согласно пп. 2-4 Положения о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» указанный реестр содержит информацию лишь о тех государственных услугах, которые предоставляются (осуществляются) федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, а также государственными учреждениями и иными организациями, в которых размещается государственное задание (заказ)⁹. При этом, как отмечалось выше, Бюджетный кодекс РФ, давая определение государственным услугам, не исключает возможность иных органов государственной власти (судебных и законодательных) оказывать такие услуги¹⁰. К такому же выводу можно прийти, проанализировав вопрос о платности государственных услуг.

Согласно ст. 8 Закона № 210-ФЗ государственные услуги могут предоставляться на бесплатной основе, за предоставление государственных услуг может взиматься государственная пошлина, а также государственные услуги могут оказываться за счет средств заявителя¹¹. Основной и самой распространенной формой финансирования государственных услуг можно считать налоговые платежи. Налоговый кодекс РФ, определяя налог как безвозмездный платеж, оговаривает при этом, что налог взимается в целях обеспечения деятельности государства и муниципальных образований (ч. 1 ст. 8), то есть, в том числе, и для финансирования государственных

³ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. — № 31. — Ст. 3823.

⁴ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. — № 31. — Ст. 3823.

⁵ О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ // СЗ РФ. 15.01.1996. — № 3. — Ст. 145.

⁶ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 30.07.2010. — № 168.

⁷ Там же.

⁸ О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций): Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 г. № 861 // СЗ РФ. 31.10.2011. — № 44. — Ст. 6274.

⁹ О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций): Постановление Правительства РФ от 24.10.2011 г. № 861 // СЗ РФ. 31.10.2011. — № 44. — ст. 6274.

¹⁰ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. — № 31. — Ст. 3823.

¹¹ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 30.07.2010. — № 168.

ных услуг¹². Подобную точку зрения можно встретить и в юридической литературе. К.С. Бельский и И.Л. Карлов отмечают, что «налоги — это плата за услуги, оказываемые обществу всеми тремя ветвями власти»¹³. Так, например, к таким услугам можно отнести законотворческую деятельность Государственной Думы, осуществляемую в интересах всего государства. То есть речь идет об услугах, которые не носят индивидуальный характер, они оказываются не конкретному лицу, а обществу в целом. Следует также отметить, что и осуществление налоговых платежей, и оказание таких государственных услуг носят обязательный (независимый от воли конкретного лица), а не договорный характер и, следовательно, такие услуги не могут являться предметом государственных закупок. В связи с тем, что исследование услуг государства, носящих общий характер, не является предметом данной работы, мы ограничимся лишь их упоминанием, не углубляясь в более подробное изучение. Следует также отметить, что ряд государственных услуг, согласно ч. 1 ст. 8 Закона № 210-ФЗ, оказываются на бесплатной основе¹⁴. И хотя они, в отличие от рассмотренных выше услуг, оказываются конкретным лицам, но их финансирование осуществляется из соответствующих бюджетов бюджетной системы РФ, то есть, в том числе, и за счет налоговых платежей. Помимо налоговых платежей, достаточно распространенным видом финансирования государственных услуг является государственная пошлина. Существуют также и иные виды платы за оказание государственных услуг, не имеющие в российском законодательстве какого-то специального названия. Так, например, согласно сведениям, содержащимся на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) (www.gosuslugi.ru) предоставление сведений из Единого государственного реестра юридических лиц является государственной услугой, за предоставление которой п. 23 Правил ведения Единого государственного реестра юридических лиц и предоставления содержащихся в нем сведений предусмотрена плата, не являющаяся государственной пошлиной¹⁵. Однако, государственная пошлина является

наиболее часто встречающейся платой, взимаемой в связи с оказанием государственных услуг, поэтому, на ней следует остановиться более подробно.

Частью 2 ст. 8 Закона № 210-ФЗ установлена возможность взимания государственной пошлины за предоставление государственных услуг¹⁶. Согласно Налоговому кодексу РФ государственная пошлина — это сбор (обязательный платеж), уплата которого является одним из условий совершения в отношении плательщиков пошлины юридически значимых действий государственными органами, органами местного самоуправления, иными уполномоченными органами и должностными лицами (ч. 2 ст. 8, ч. 1 ст. 333.16)¹⁷. Анализ абз. 32 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ, ч. 2 ст. 8 Закона № 210-ФЗ, ч. 1 ст. 333.16, а также ст. 333.19-333.34 Налогового кодекса РФ показывает, что к государственным услугам, в частности, относятся юридически значимые действия, совершаемые органами государственной власти и обусловленные уплатой государственной пошлины. При этом, государственная пошлина уплачивается как за действия, совершаемые государственными органами исполнительной власти (за совершение действий по государственной регистрации, за внесение сведений в государственные реестры, за выдачу разрешений, лицензий, свидетельств и иных документов), так и за действия, совершаемые судебными органами (за рассмотрение дел судами судебной системы РФ)¹⁸. Лица, относящиеся к категории государственных заказчиков, во многих случаях освобождены от уплаты государственной пошлины. Однако, необходимость уплаты государственной пошлины государственными заказчиками или отсутствие такой обязанности не является предметом настоящего исследования. В данном случае анализ положений, регулирующих уплату государственной пошлины, проводится лишь для того, чтобы установить, какие именно действия признаются государственными услугами и какими лицами такие услуги оказываются. Этими выводами мы и ограничимся.

¹² Налоговый кодекс РФ часть первая от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. — № 31. — Ст. 3824.

¹³ Бельский К.С., Карлов И.Л. Основы налогового права. Сборы и пошлины (Цикл материалов из пяти частей) // Гражданин и право. 2008. Июнь, июль, август, сентябрь, октябрь. № 6, 7, 8, 9, 10 [электронный ресурс] // СПС «Гарант».

¹⁴ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 30.07.2010. — № 168.

¹⁵ О едином государственном реестре юридических лиц: Постановление Правительства РФ от 19.06.2002 г. № 438 // Российская газета. 26.06.2002. — № 113.

¹⁶ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010. № 210-ФЗ // Российская газета. 30.07.2010. № 168.

¹⁷ Налоговый кодекс РФ часть первая от 31.07.1998 г. № 146-ФЗ, часть вторая от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. — № 31. — Ст. 3824; СЗ РФ. 07.08.2000. — № 32. — Ст. 3340.

¹⁸ Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 г. — № 145-ФЗ // СЗ РФ. 03.08.1998. — № 31. — Ст. 3823; Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 30.07.2010. — № 168; Налоговый кодекс РФ часть вторая от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 07.08.2000. — № 32. — Ст. 3340.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что государственными признаются услуги, оказываемые следующими лицами:

- органами государственной власти (в том числе федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами судебной власти);
- органами местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов РФ;
- органами государственных внебюджетных фондов;
- государственными учреждениями (казенными, бюджетными и автономными);
- государственными компаниями;
- иными некоммерческими организациями в соответствии с договорами (соглашениями) на оказание государственных услуг;
- иными организациями, в которых размещается государственное задание (заказ).

Разобравшись с понятием государственных услуг, необходимо определить, приобретение каких из государственных услуг регулируется законодательством о размещении заказов для государственных нужд. Предметом Законов № 94-ФЗ и № 44-ФЗ являются, в частности, отношения, возникающие при заключении контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг¹⁹. При этом законодатель не делает исключений для услуг государственных. Напротив, отдельные положения прямо указывают на то, что закупка таких услуг регулируется указанными законами. Так п. 5 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ упоминает контракт на услуги, выполнение или оказание которых может осуществляться исключительно органами государственной власти в соответствии с их полномочиями или подведомственными им государственными учреждениями, государственными унитарными предприятиями, соответствующие полномочия которых установлены нормативными правовыми актами РФ, нормативными правовыми актами субъекта РФ²⁰. Аналогичное указа-

ние содержится и в п. 6 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ²¹. Если сопоставить указанные положения с определением государственных услуг, содержащихся в абз. 32 ст. 6 Бюджетного кодекса РФ и в п. 1 ст. 2 Закона № 210-ФЗ, становится очевидно, что в Законах № 94-ФЗ и 44-ФЗ прямо указывается на заключение контрактов на оказание государственных услуг, то есть законодатели не имели намерений исключить из сферы действия указанных законов отношения, возникающие в связи с приобретением государственными заказчиками государственных услуг.

Как отмечалось ранее, государственные услуги могут оказываться как на платной так и на бесплатной основе. Как Закон № 94-ФЗ, так и Закон № 44-ФЗ регулируют отношения, направленные на обеспечение государственных нужд. Анализ законодательства о государственных закупках и правоприменительной практики позволяет сделать вывод, что указанное законодательство регулирует размещение заказов для государственных нужд как на платной, так и на бесплатной основе. В связи с тем, что Закон № 44-ФЗ вступает в силу с 01.01.2014 года, и правоприменительная практика в его отношении еще не сложилась, рассмотрение в большей степени коснется Закона № 94-ФЗ. Согласно ч. 1 ст. 3 Закона № 94-ФЗ государственные нужды обеспечиваются за счет федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ. Кроме того, ч. 4.1 Закона № 94-ФЗ предусмотрена твердая цена государственного контракта, то есть указано на его возмездный характер. При этом, Закон № 94-ФЗ не содержит запрета на заключение безвозмездных контрактов, что подтверждается судебной практикой²². На возможность заключения безвозмездных государственных контрактов указывают положения ч. 6.1 ст. 37 и ч. 18 ст. 41.10 Закона № 94-ФЗ, предписывающие проводить аукцион на право заключения контракта в случае, если при проведении аукциона цена контракта снижена до нуля²³. В результате такого аукциона может быть заключен контракт, оказание услуг по которому не корреспондирует со встречным исполнением обязательств заказчика по их оплате, то есть безвозмезд-

¹⁹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 25.07.2005. – № 30 (ч. I). – Ст. 3105; О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 08.04.2013. – № 14. – Ст. 1652.

²⁰ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 25.07.2005. – № 30 (ч. I). – Ст. 3105.

²¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 08.04.2013. – № 14. – Ст. 1652.

²² Определение Высшего Арбитражного суда РФ от 16.07.2010 г. № ВАС-9448/10 [электронный ресурс] // СПС «Гарант».

²³ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 25.07.2005. – № 30 (ч. I). – Ст. 3105.

ный контракт. В Законе № 94-ФЗ отсутствуют запреты на установление начальной (максимальной) цены контракта равной 0,00 руб. или подачу предложений участниками размещения заказов с ценой контракта равной 0,00 руб. Эта позиция подтверждается и судебной практикой, указывающей на отсутствие ограничений на заключение безвозмездных договоров на оказание услуг при размещении заказов путем запроса котировок²⁴. Частями 14 и 14.1 Закона № 94-ФЗ предусмотрено право государственных заказчиков помимо государственных контрактов заключать иные гражданско-правовые договоры в соответствии с Гражданским кодексом РФ²⁵. Стоит отметить, что некоторые авторы оспаривают такую точку зрения, например, А.А. Федоров отмечает, что проведенный им анализ действующего законодательства показал отсутствие возможности государственных заказчиков заключать «иные гражданско-правовые договоры»²⁶. Данное утверждение спорно и заслуживает отдельного исследования, не предусмотренного данной работой. Заметим лишь, что Гражданский кодекс РФ не запрещает заключение безвозмездных договоров, а следовательно, в соответствии с Законом № 94-ФЗ, государственные услуги, независимо от их платности, могут приобретаться государственными заказчиками путем проведения торгов, запросов котировок или у единственного поставщика на основании пп. 5, 14 и 14.1 указанного закона. То есть из буквального прочтения Закона № 94-ФЗ следует, что все без исключения государственные услуги (как платные, так и бесплатные) должны приобретаться государственными заказчиками в соответствии с правилами законодательства о государственных закупках (Законов № 94-ФЗ и 44-ФЗ).

Следует отметить, что законодательство о государственных закупках понимает под контрактом на оказание услуг, заключаемым государственными заказчиками, гражданско-правовой договор (п. 3 ч. 1

ст. 1 Закона № 44-ФЗ)²⁷. Гражданский кодекс РФ также относит государственный контракт к гражданско-правовым сделкам²⁸. Такой же позиции придерживаются многие авторы. По словам А.Ф. Ноздрачева «соответствует действующему законодательству и практике оценка госконтрактов как гражданско-правовых договоров, даваемая представителями гражданского права (Н.И. Клейн, Л.В. Андреева, Л.Н. Шевченко и др.)»²⁹. А при оказании государственных услуг гражданско-правовые отношения являются скорее исключением из общего правила. Нельзя не признать, что взаимоотношениям, возникающим между органом, оказывающим государственную услугу, и потребителем этой услуги, несомненно, присущи некоторые признаки договорных отношений. В правоотношении принимают участие две стороны — орган, оказывающий услуги, и лицо, их получающее. Оказание таких услуг осуществляется не в принудительном порядке, а лишь по инициативе заявителей. Кроме того, как отмечают некоторые авторы, на договорный характер взаимоотношений государства и заявителя указывает возмездность предоставления государственных услуг³⁰. Однако, ссылка на возмездность абсолютно справедлива лишь в случаях оказания государственных услуг за счет заявителя. В большинстве же случаев оказание государственных услуг обусловлено уплатой государственной пошлины, которая, на наш взгляд, не является платой за услуги в понимании гражданского законодательства. К.С. Бельский и И.Л. Карлов в своей работе также высказывают мысль о том, что пошлина не может рассматриваться как платеж по договорным обязательствам. Но в этой же работе авторы указывают, что «пошлины, как правило, носят возмездный характер», то есть указывают на наличие встречного исполнения

²⁴ Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 19.10.2010 г. № Ф09-8056/10-С5 по делу А50-331/2010 [электронный ресурс] // СПС «Гарант»; Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 29.11.2011 г. № 19АП-4855/11 [электронный ресурс] // СПС «Гарант»; Постановление Федерального арбитражного суда Уральского округа от 12.10.2012 г. № Ф09-9419/12 по делу № А34-1101/2012 [электронный ресурс] // СПС «Гарант».

²⁵ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 25.07.2005. — № 30 (ч. 1). — Ст. 3105.

²⁶ Федоров А.А. Государственный (муниципальный) контракт и гражданско-правовой договор в контексте законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд // Юрист. — 2012. — № 8. — С. 6

²⁷ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 08.04.2013. — № 14. — Ст. 1652.

²⁸ Гражданский кодекс РФ часть вторая от 26.01.1996 г. № 14-ФЗ // СЗ РФ от 29 января 1996 г. № 5. — Ст. 410.

²⁹ Ноздрачев А.Ф. Административные соглашения (теоретическое рассмотрение проблемы и анализ практики использования в государственном управлении) // Законодательство и экономика. 2012. Сентябрь, октябрь. № 9, 10 [электронный ресурс] // СПС «Гарант».

³⁰ Амелин Р.В., Григорьева Е.А., Подсумкова А.А., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Комментарии к Федеральному закону от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [электронный ресурс] // СПС «Гарант».

обязательства³¹. Такая неопределенность в отношении правовой природы государственной пошлины спровоцирована, на наш взгляд, противоречиями, содержащимися в действующем законодательстве. Формулировки положений Налогового кодекса РФ в отношении оснований для уплаты государственной пошлины достаточно противоречивы. С одной стороны, государственная пошлина рассматривается не как плата за услугу, а как сбор, уплачиваемый в связи с обращением заявителей к лицам, уполномоченным на совершение юридически значимых действий (ст. 333.16, 333.18 — 333.23), а с другой — отдельные положения прямо указывают на то, что государственная пошлина уплачивается не в связи, а за совершение определенных действий (ст. 333.24-333.34)³². Также стоит отметить, что отношения, возникающие при оказании государственных услуг, обусловленных уплатой государственной пошлины, отчасти по своим признакам сходны с отношениями, возникающими при заключении и исполнении публичного договора, оплата услуг по которому осуществляется на основании регулируемых государством тарифов. Существенным отличием отношений по оказанию государственных услуг от публичного договора является лишь субъектный состав правоотношений, т.к. согласно ч. 1 ст. 426 Гражданского кодекса РФ публичный договор заключается коммерческой организацией³³.

С другой стороны, как отмечают Р.В. Амелин, Е.А. Григорьева, А.А. Подсумкова, А.В. Филатова, С.Е. Чаннов, «государство в императивном порядке устанавливает порядок предоставления тех или иных видов услуг, что указывает на невозможность применения к ним договорных начал, установленных гражданским законодательством»³⁴. Действительно, более чем абсурдным представляется рассмотрение в качестве предмета государственного контракта государственных услуг, оказываемых, например, судебными органами, деятельность которых регламентирована про-

цессуальным законодательством. Также обстоят дела и с услугами, осуществляемыми органами исполнительной власти, то есть, как упоминалось ранее, прямо указанными в Законах № 94-ФЗ и № 44-ФЗ. Для примера рассмотрим одну из наиболее распространенных государственных услуг, упомянутую ранее — это предоставление сведений из Единого государственного реестра юридических лиц. Рассмотрение этой услуги интересно не только тем, что к ней, пожалуй, прибегают все без исключения государственные заказчики, но и тем, что за ее оказание взимается плата, отличная от государственной пошлины³⁵. То есть в отличие от услуг, обусловленных уплатой государственной пошлины, сомнений в возмездности такой услуги не возникает. И хотя на основании п. 22 Правил ведения Единого государственного реестра юридических лиц и предоставления содержащихся в нем сведений многие (но не все) государственные заказчики освобождены от оплаты этой услуги³⁶, такая льгота не меняет характер правоотношений между заявителем и органом, оказывающим услугу. Пунктом 3 Правил ведения Единого государственного реестра юридических лиц и предоставления содержащихся в нем сведений, утвержденных постановлением Правительства РФ от 19.06.2002 г. № 438 «О Едином государственном реестре юридических лиц», полномочия по ведению Единого государственного реестра юридических лиц закреплены за Федеральной налоговой службой (далее — ФНС России) и её территориальными органами³⁷. Согласно п. 1 Положения о Федеральной налоговой службе, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.09.2004 г. № 506, ФНС России является федеральным органом исполнительной власти³⁸, а следовательно согласно п. 5 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ государственные заказчики могут разместить заказ на получение сведений из Единого государственного реестра юридических лиц у единственного исполнителя, то есть заключить государственный контракт с ФНС России, уведомив об этом уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказа федеральный орган испол-

³¹ Бельский К.С., Карлов И.Л. Основы налогового права. Сборы и пошлины (Цикл материалов из пяти частей) // Гражданин и право. 2008. Июнь, июль, август, сентябрь, октябрь. № 6, 7, 8, 9, 10 [электронный ресурс] // СПС «Гарант».

³² Налоговый кодекс РФ часть вторая от 05.08.2000 г. № 117-ФЗ // СЗ РФ. 07.08.2000. — № 32. — Ст. 3340.

³³ Гражданский кодекс РФ часть первая от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 05.12.1994. — № 32. — ст. 3301.

³⁴ Амелин Р.В., Григорьева Е.А., Подсумкова А.А., Филатова А.В., Чаннов С.Е. Комментарии к Федеральному закону от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [электронный ресурс] // СПС «Гарант».

³⁵ О едином государственном реестре юридических лиц: Постановление Правительства РФ от 19.06.2002 г. № 438 // Российская газета. 26.06.2002. — № 113.

³⁶ Там же.

³⁷ О едином государственном реестре юридических лиц: Постановление Правительства РФ от 19.06.2002 г. № 438 // Российская газета. 26.06.2002. — № 113.

³⁸ Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе: Постановление Правительства РФ от 30.09.2004 г. № 506 // СЗ РФ. 04.10.2004. — № 40. — Ст. 3961.

нительной власти³⁹. Статья 9 закона № 94-ФЗ устанавливает ряд требований к государственному контракту, в том числе устанавливает в качестве обязательных условий такого контракта цену контракта (ч. 4.1); срок исполнения обязательств заказчика (ч. 9); срок исполнения обязательств исполнителя (ч. 11); размер неустойки, подлежащий взысканию с исполнителя в случае просрочки исполнения обязательств (ч. 11); требования к оказываемым услугам; условие о порядке приемки оказанных услуг (ч. 12)⁴⁰. При этом, согласно п. 20 Правил ведения Единого государственного реестра юридических лиц и предоставления содержащихся в нем сведений содержащиеся в Едином государственном реестре юридических лиц сведения предоставляются по запросу, составленному в произвольной форме⁴¹. Этим же документом устанавливаются правила оказания услуги, которые не подлежат изменению в договорном порядке. Таким образом, не смотря на возмездный характер оказываемой услуги, говорить о договорных отношениях, возникающих при ее оказании, не приходится.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что понятие государственных услуг не тождественно понятию услуг в гражданско-правовом смысле. Отношения, возникающие при оказании государственных услуг судебными органами, носят процессуальный характер и регулируются нормами процессуального права. Отношения, возникающие при оказании государственных услуг органами исполнительной власти, как правило, регулируются административными регламентами (см. ч. 1 ст. 12 Закона № 210-ФЗ)⁴², положения которых носят императивный характер и не могут изменяться по соглашению сторон. Нельзя не согласиться с мнением А.В. Нестерова (в отношении государственных услуг, указанных в Законе № 210-ФЗ), что государственные услуги «фактически представляют собой административные услуги» понятие которых расширяет «понятие адми-

нистративно-правового процесса в виде процесса предоставления государственных ... услуг»⁴³. Следовательно, заключение государственного контракта, как разновидности гражданско-правового договора, на оказание таких услуг не представляется возможным, так как это противоречило бы правовой логике. Такое противоречие возникло в результате недостаточной проработанности вопроса о предмете регулирования законодательства о государственных закупках, что, в свою очередь, спровоцировано несогласованностью терминологии Законов № 94-ФЗ и № 44-ФЗ с другими нормативными актами. Как отмечает К.Б. Маркелов, анализируя проблемы реализации правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки, «одной из основных проблем представляется то обстоятельство, что действующее законодательство, регулирующее государственные и муниципальные закупки, не в полной мере сформировало понятийный аппарат»⁴⁴. В связи с этим возникают ситуации, когда по формальным признакам отношения являются предметом регулирования законодательства о государственных закупках, но выполнение установленных законом процедур представляется абсурдным, а иногда и невозможным.

Применение норм Законов № 94-ФЗ и 44-ФЗ возможно лишь для договоров на оказание услуг, имеющих частноправовой статус, к которым относятся лишь некоторые виды государственных услуг. Например, услуги по охране объектов, подлежащих обязательной охране полицией, которые согласно п. 25 ч. 1 ст. 12 Федерального закона № 7-ФЗ от 07.02.2011 г. «О полиции» подлежат охране на договорной основе⁴⁵. По всей видимости, именно такого рода услуги и имелись ввиду законодателями в п. 5 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ и п. 6 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. Законы № 94-ФЗ и № 44-ФЗ регламентируют деятельность государственных заказчиков с целью обеспечения эффективного использования средств, расширения возможностей для участия в государственных закупках физических и юридических лиц, развития добросовестной конкуренции. Однако предоставление государственных услуг регламентируются иными нормативными актами, которые устанавливают порядок действий как их исполнителей, так и получа-

³⁹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 25.07.2005. – № 30 (ч. I). – Ст. 3105.

⁴⁰ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ // СЗ РФ. 25.07.2005. – № 30 (ч. I). – Ст. 3105.

⁴¹ О едином государственном реестре юридических лиц: Постановление Правительства РФ от 19.06.2002 г. № 438 // Российская газета. 26.06.2002. – № 113.

⁴² Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ // Российская газета. 30.07.2010. – № 168.

⁴³ Нестеров А.В. О понятии администрирования в административном праве // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 3. – С. 68.

⁴⁴ Маркелов К.Б. Проблемы реализации правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки // Юрист. – 2011. – № 5. – С. 28

⁴⁵ О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 7-ФЗ // Российская газета. 08.02.2011. № 25.

телей. Так, например, в отношении услуг по охране объектов, подлежащих обязательной охране полицией, Приказом МВД РФ от 31.08.2007 г. № 772 «Об утверждении Порядка обеспечения Министерством внутренних дел Российской Федерации охраны имущества физических и юридических лиц» установлен порядок действий по преддоговорной работе, заключению договоров, оказанию услуг, а также определены исполнители таких услуг⁴⁶. Оплата указанных услуг производится на основании тарифов, устанавливаемых согласно Постановлению Правительства РФ от 07.09.2011 г. № 752 «О порядке определения тарифов на оказываемые полицией услуги по охране имущества и объектов граждан и организаций, а также иные услуги, связанные с обеспечением охраны имущества на договорной основе»⁴⁷. Таким образом государственные заказчики ограничены как в праве выбора исполнителя государственных услуг, так и в определении цены заключаемого контракта, а значит не могут своими действиями оказывать влияние ни на эффективность расходования средств, ни на конкуренцию в данной сфере. То есть, в отличие от предыдущих примеров, государственные контракты на оказание таких услуг могут быть заключены, возможность соблюдения процедур, установленных законами № 44-ФЗ и 94-ФЗ, присутствует, но дополнительное регулирование таких закупок законодательством о государственных закупках лишено смысла, так как поставленные перед ним задачи уже решены посредством иных нормативно-правовых актов. Некоторые

авторы придерживаются мнения, что обязанность заказчика при заключении контракта на основании п. 5 ч. 2 ст. 55 Закона № 94-ФЗ уведомлять уполномоченный на осуществления контроля в сфере размещения заказов федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта РФ является одной из процедур, способствующей «соблюдению законности при принятии соответствующего решения»⁴⁸. На наш взгляд, с таким мнением согласиться нельзя. Информирование органа, уполномоченного на осуществление контроля, о заключении такого контракта носит уведомительный, а не разрешительный характер, что лишает такой орган возможности предотвратить неправомерное заключение контракта. Что касается фактов недобросовестных действий государственных заказчиков, то для их выявления предусмотрены плановые и неплановые проверки, мониторинг закупок, рассмотрение жалоб и другие способы контроля.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод об отсутствии необходимости, а в некоторых случаях и возможности регулирования приобретения государственными заказчиками государственных услуг законодательством о государственных закупках. Специфика оказания государственных услуг сводит на нет регулируемую функцию законодательства о государственных закупках, в связи с чем реализация государственных заказов процедур, установленных законами № 94-ФЗ и № 44-ФЗ, является нецелесообразной.

Библиографический список:

1. Бельский К.С., Карлов И.Л. Основы налогового права. Сборы и пошлины (Цикл материалов из пяти частей) // Гражданин и право. 2008. Июнь, июль, август, сентябрь, октябрь. № 6, 7, 8, 9, 10 [электронный ресурс] // СПС «Гарант».
2. Болдырев В.А. Размещение государственного заказа у единственного исполнителя — юридического лица — несобственника // Юрист. — 2012. — № 2.
3. Костеников М.В., Куракин А.В., Павлюк А.В. К вопросу о понятии и методах государственного управления в административном праве // Административное и муниципальное право. — 2013. — № 5.
4. Маркелов К.Б. Проблемы реализации правовых норм, регулирующих государственные и муниципальные закупки // Юрист. — 2011. — № 5.

⁴⁶ Об утверждении Порядка обеспечения Министерством внутренних дел РФ охраны имущества физических и юридических лиц: Приказ МВД РФ от 31.08.2007 г. № 772 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 29.10.2007 г. № 44.

⁴⁷ О порядке определения тарифов на оказываемые полицией услуги по охране имущества и объектов граждан и организаций, а также иные услуги, связанные с обеспечением охраны имущества на договорной основе: Постановление Правительства РФ от 07.09.2011 г. № 752 // СЗ РФ. 12.09.2011. — № 37. — Ст. 5264.

⁴⁸ Болдырев В.А. Размещение государственного заказа у единственного исполнителя — юридического лица — несобственника // Юрист. — 2012. — № 2. — С. 23

5. Нестеров А.В. О понятии администрирования в административном праве // Административное и муниципальное право. — 2012. — № 3.
6. Ноздрачев А.Ф. Административные соглашения (теоретическое рассмотрение проблемы и анализ практики использования в государственном управлении) // Законодательство и экономика. — 2012. Сентябрь, октябрь. — № 9, 10 [электронный ресурс]. СПС «Гарант».
7. Федоров А.А. Государственный (муниципальный) контракт и гражданско-правовой договор в контексте законодательства о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд // Юрист. — 2012. — № 8.

References (transliteration):

1. Bel'skii K.S., Karlov I.L. Osnovy nalogovogo prava. Sbory i poshliny (Cikl materialov iz pyati chastei) // Grazhdanin i pravo. 2008. Iyun', iyul', avgust, sentyabr', oktyabr'. № 6, 7, 8, 9, 10 [elektronnyi resurs]. SPS «Garant».
2. Boldyrev V.A. Razmeshenie gosudarstvennogo zakaza u edinstvennogo ispolnitelya yuridicheskogo lica — nesobstvennika // Yurist. — 2012. — № 2.
3. Kostennikov M.V., Kurakin A.V., Pavlyuk A.V. K voprosu o ponyatii i metodah gosudarstvennogo upravleniya v administrativnom prave // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2013. — № 5.
4. Markelov K.B. Problemy realizacii pravovyh norm, reguliruyushih gosudarstvennye i municipal'nye zakupki // Yurist. — 2011. — № 5.
5. Nesterov A.V. O ponyatii administrirovaniya v administrativnom prave // Administrativnoe i municipal'noe pravo. — 2012. — № 3.
6. Nozdrachev A.F. Administrativnye soglasheniya (teoreticheskoe rassmotrenie problemy i analiz praktiki ispol'zovaniya v gosudarstvennom upravlenii) // Zakonodatel'stvo i ekonomika. — 2012. Sentyabr', oktyabr'. — № 9, 10 [elektronnyi resurs]. SPS «Garant».
7. Fedorov A.A. Gosudarstvennyi (municipal'nyi) kontrakt i grazhdansko-pravovoi dogovor v kontekste zakonodatel'stva o razmeshenii zakazov dlya gosudarstvennyh i municipal'nyh nuzhd // Yurist. — 2012. — № 8.