



УДК 340.1
ББК 67.0

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВОВЫХ ПРИНЦИПОВ В КОНТЕКСТЕ СМЫСЛОВОГО ПОЛЯ ПРАВА (НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНА О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ)

Ю.А. Гаврилова, Д.А. Гаврилов

Статья посвящена функциональной роли правовых принципов в одной из злободневных и проблемных сфер правовой жизни современного российского общества, в качестве которой выступает институт размещения государственного и муниципального заказа.

Ключевые слова: смысл права, смысловое ядро права, правовой принцип, единое экономическое пространство, конкуренция, эффективное использование бюджетных средств, заказчик, участник размещения заказа.

Освещение проблемы смысла права, его концептуализации и конкретизации в правовых принципах трудно представить без обращения к доктрине, законодательству и актуальной юридической практике. Смысл и функциональная роль правовых принципов проявляются на примере функционирования огромного числа правовых институтов, одним из которых является институт государственного и муниципального заказа.

С 1 января 2006 г. вступил в силу Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – ФЗ № 94, Закон, Закон о размещении заказов) [5].

Принципы правового регулирования института размещения заказов представляют собой основополагающие базовые установки, которые конституируют (оформляют) важнейшие экономические и социальные ценности современного российского общества: единое экономическое пространство, экономическую эффективность, свободу предпринимательской деятельности, конкуренцию, гласность и прозрачность работы государственного аппарата и другие. Как отметил в одном из своих первых интервью замес-

титель начальника Управления по контролю и надзору в области недвижимости, локальных монополий и ЖКХ Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) В.В. Ефимов, внедрение в жизнь новых механизмов и принципов потребовало огромных усилий от заказчиков и поставщиков, которым пришлось не только осваивать новые порядки размещения заказов, но и учиться (более детально) готовить конкурсную документацию, документацию об аукционе и, что самое главное, – технические задания на поставляемые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги [3, с. 112].

Гармоничное сочетание и взаимодействие этих принципов достигается в рамках особого системного состояния – **баланса принципов (идей)**, последовательно конкретизированных и официально закрепленных в нормах действующего Закона о размещении заказов. Думается при этом, что связующим звеном в системе этих принципов является идея защиты конкуренции, так как она обеспечивает выполнение всех иных целей и принципов регулирования (ст. 1 Закона). Согласно ст. 4 Федерального закона «О защите конкуренции» № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г., конкуренция – это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке [4].

В этой связи вопрос о функциональной роли правовых принципов в регулировании отношений, связанных с размещением публичных заказов, тесно связан с проблемой общего места этих принципов в структуре смысла права. Правовые принципы – это составная часть смыслового ядра права в виде максимально обобщенных и универсальных нормативных предписаний, имеющих устойчивый и фундаментальный характер (ввиду их генетической связи с ценностями, рациональным выражением которых они и являются), требующих дальнейшего развития и конкретизации в структуре смысла права путем объективации в правовых нормах [2]. По содержанию и сфере действия эти принципы будут выступать, как правило, межотраслевыми, так как, имея публично-правовую направленность в обеспечении и защите соответствующих отношений, они охватывают предмет нескольких отраслей права (гражданского, административного, финансового, уголовного).

Если анализировать данную проблему в рамках института размещения заказов, то, по нашему убеждению, смысловым ядром Закона о размещении заказов выступает баланс трех правовых принципов: 1) расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов, 2) эффективного использования бюджетных средств и 3) интересов развития добросовестной конкуренции. Доминирование какого-либо одного из этих принципов может допускаться в силу прямого указания закона. В других случаях усиление одного принципа, а иногда и противоречия их между собой, подлежат уравниванию в юрисдикционной деятельности. Конкретизация норм Закона о размещении заказов осуществляется как в процессе его применения, так и в ходе дополнительного нормотворчества на основе обобщений правоприменительной практики, но центральной всегда остается схема установления баланса приведенных принципов и его индивидуализации применительно к условиям отдельного случая размещения заказа.

В повседневной правоприменительной практике имеет место взаимодействие, а порой и ожесточенная борьба, между принципами, защищающими потребности заказчика приобретать необходимые для собственных

нужд товары (работы, услуги), и принципами, направленными на обеспечение максимального доступа участников размещения заказа к информации, бюджетным средствам и организационно-техническому сопровождению действий, связанных с закупками.

Например, в ходе реализации процедур по закупке лекарственных средств сформировались различные правовые позиции административных органов в лице ФАС России и судебных органов. При этом органы ФАС России защищают преимущественно интересы участников размещения заказов, связанные с доступом к средствам бюджетов различных уровней, а судебные органы зачастую исходят из приоритетной роли заказчика в формировании своих потребностей по закупке отдельных товаров.

В соответствии с Письмом ФАС России от 14 февраля 2011 г. № АЦ/4619, в целях недопущения ограничения количества участников торгов не следует объединять в один лот услуги по поставке, хранению и отпуску лекарственных средств (изделий медицинского назначения). ФАС России отмечает, что оказание услуг по поставке лекарственных средств (изделий медицинского назначения) осуществляется поставщиком в установленном заказчиком месте поставки товара. При этом складское хранение, а также отпуск лекарственных средств (изделий медицинского назначения) отдельным категориям граждан осуществляется организацией независимо от конкретного поставщика [6]. Как мы указали, данная позиция отвечает задачам антимонопольного органа по развитию максимальной конкуренции на рынке, которой он придерживается и в своей административной практике. Между тем не все арбитражные суды соглашались позицией ФАС России, в которой приоритет отдается публичным интересам защиты конкуренции. Зачастую именно заказчик вправе самостоятельно определить свою потребность в получении именно того товара (работы, услуги), который он желает приобрести.

Весьма показательным в плане толкования норм Закона о защите конкуренции в сфере размещения заказа является Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 13 апреля 2009 г. по делу

№ А05-7734/2008 [1]. Северодвинское муниципальное унитарное предприятие «Здоровье» (далее – МУП «Здоровье») обратилось в Арбитражный суд Архангельской области с иском к Департаменту здравоохранения Архангельской области о признании недействительными результатов аукциона на право заключения государственных контрактов на оказание услуг по отпуску льготным категориям граждан лекарственных средств, изделий медицинского назначения и других товаров. По мнению истца, установление в документации об аукционе требования о расположении аптечного учреждения не далее 300 метров от учреждения здравоохранения не соответствует статье 34 Федерального закона № 94, статье 4 Федерального закона от 22 июня 1998 г. № 86-ФЗ «О лекарственных средствах». Подобное требование ограничивает доступ к торгам и противоречит части 2 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Федеральный арбитражный суд Северо-западного округа оставил судебные акты по делу без изменения, а кассационную жалобу – без удовлетворения, и заключил, что условие конкурсной документации о расположении аптечного учреждения на расстоянии не далее 300 метров от учреждения здравоохранения, в котором выписываются льготные рецепты, не противоречит закону. Данное требование обусловлено необходимостью приблизить место приобретения лекарственных средств к месту их выписки по рецептам врачей в связи с тем, что значительная часть получателей лекарственных средств страдает заболеваниями, ограничивающими возможность передвижения, поэтому это требование направлено на обеспечение доступности социальной помощи, соответствует целям Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи». Кроме того, суд кассационной инстанции дополнительно указал, что, поскольку предметом государственного контракта является оказание услуг, а не поставка лекарственных средств, то установление в документации об аукционе дополнительного требования относительно приближенности аптечного учреждения к учреждению здравоохранения относится к качеству оказываемой услуги (ч. 2 ст. 34 Закона о разме-

щении заказов) и поэтому не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в таком аукционе.

И, наконец, прошло три года, но, как нам представляется, намеченная тенденция по приоритетному праву заказчика формулировать свои потребности в закупке товаров не исчезла, а только сильнее закрепились во многих решениях арбитражных судов. Примером может служить Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 28 декабря 2012 г. по делу № А55-1802/2012 [1]. Действующее законодательство, по мнению суда, не ограничивает возможность заказчика объединять в один лот такие виды деятельности по оказанию услуг, как прием, хранение, отпуск лекарственных средств для льготных категорий граждан и информационное обеспечение (автоматизированный программный учет этих процессов), поскольку данные виды технологически и функционально взаимосвязаны и являются комплексным предметом торгов. Более того, объединение указанных услуг в один лот позволит не только обеспечить их качественное выполнение, но и эффективно расходовать бюджетные средства, выделяемые на льготное лекарственное обеспечение. В основе решения суда лежат именно основные принципы размещения заказов, выводимые из целей данного закона.

В рассмотренных примерах можно обнаружить смысловые различия в позициях государственных органов, которые определяются тем, что административный орган рассматривает базовое соотношение обозначенных принципов более формально, делая акцент в большинстве типичных случаев исключительно на одном из интересов (развитие добросовестной конкуренции). Между тем органы судебной власти подходят к решению указанных вопросов уже более дифференцированно, выделяя социально ориентированный характер соответствующих закупок, затрагивающих интересы больших социальных групп людей, в рамках проводимой масштабной общегосударственной социальной политики, поэтому интерес заказчика, стремящегося удовлетворить потребность недостаточно социально защищенных граждан в обеспечении льготными лекарственными средствами, представляется суду

более предпочтительным, чем интерес участника размещения заказа. Следовательно, отсюда и различная функциональная роль одноименных правовых принципов при осуществлении социальных мероприятий в Российской Федерации.

Исходя из изложенного, отметим, что единообразное понимание и применение положений Закона о размещении заказов может анализироваться не только формально-догматически, с точки зрения накапливаемой практики и вырабатываемых правоположений, но и с позиций общей модели смыслового поля права, прежде всего с точки зрения той функциональной роли, которую выполняют правовые принципы при их формировании и реализации в рамках данной модели. Принципы права, будучи неотъемлемой составляющей смыслового ядра права, определяют общее направление правовой политики, характер и уровень защищаемых при этом правовых интересов; способствуют более глубокому и адекватному требованиям времени проникновению в сущность проблематики смысла права. Эмпирическая экспликация некоторых аспектов реализации Закона о размещении заказов может выявить лишь

первоначальные направления анализа роли правовых принципов в контексте смыслового поля права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Банк решений арбитражных судов. – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 31.01.2013). – Загл. с экрана.
2. Гаврилова, Ю. А. Смысловое поле права (философско-правовой аспект) / Ю. А. Гаврилова. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009.
3. Ефимов, В. В. Контроль в действии / В. В. Ефимов // Госзаказ. – 2006. – № 6.
4. О защите конкуренции : федер. закон № 135-ФЗ от 26 июля 2006 г. // Российская газета. – 2006. – 27 июля.
5. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федер. закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 30. – Ст. 3105.
6. Федеральная антимонопольная служба : офиц. сайт. – Электрон. дан. – Режим доступа: http://fas.gov.ru/clarifications/clarifications_30322.html (дата обращения: 31.01.2013). – Загл. с экрана.

THE IMPLEMENTATION OF THE LEGAL PRINCIPLES IN THE CONTEXT OF THE SEMANTIC FIELD OF LAW (BASED OF TNE LAW ON THE PLACEMENT OF ORDERS)

Yu.A. Gavrilova, D.A. Gavrilov

The article is devoted to the functional role of the legal principles in one of the topical and problematic spheres in the legal life of a modern Russian society, as by the Institute of the state and municipal order placement.

Key words: *the meaning of law, the semantic nucleus of law, legal principle, common economic space, competition, effective use of budget funds, employer, the participant of the placement of the order.*