

КОНКУРЕНЦИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ РАВНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ СИЛЫ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

Аннотация. В статье анализируются проблемы конкуренции нормативных правовых актов равной юридической силы с точки зрения теоретического и практического применения. Рассмотрены вопросы конкуренции норм бюджетного и гражданского законодательства в сфере государственных закупок. Авторами выявлен ряд проблем, возникающих в результате конкуренции двух федеральных законов, и выработаны пути их решения.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, федеральный закон, конкуренция норм, закупки, прекращение обязательства зачетом, односторонняя сделка.

COMPETITION OF NORMATIVE LEGAL ACTS OF EQUAL LEGAL FORCE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

Abstract. The article analyzes the problems of competition law, applicable to theoretical and practical applications. The questions of competition of the norms of budgetary and civil legislation in the sphere of state purchases are considered. The authors identified a number of problems arising as a result of competition between two federal laws, and ways were developed to solve them.

Keywords: normative legal act, federal law, competition rules, procurement, termination of the obligation to offset, unilateral deal.

Все большую актуальность, а вместе с тем и дискуссионность, в практической деятельности бюджетных учреждений приобретает вопрос об иерархии актов одного вида, поскольку в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации ни один федеральный закон не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой, однако на практике они нередко конкурируют при регулировании общественных отношений. Согласно общепринятой теоретической позиции,

ГЕТМАНСКАЯ Ольга Юрьевна – аспирант кафедры конституционного права им. Н.В. Витрука ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва
ДУДАНЕЦ Оксана Александровна – заместитель руководителя федерального казенного учреждения «Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», г. Москва

при противоречиях норм права разных отраслей законодательства следует применять норму, специально предназначенную для регулирования тех или иных общественных отношений, то есть руководствоваться принципом отраслевого приоритета¹. Однако указанный принцип не находит своего правового формального закрепления.

Следовательно, если, к примеру, Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ) регулирует отношения, относящиеся к предмету регулирования Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), применению подлежат нормы, установленные ГК РФ. Поскольку правовое регулирование отношений в той или иной области зачастую носит сложный и межотраслевой характер, на практике зачастую возникает конкуренция норм в процессе регулирования БК РФ и ГК РФ (а равно бюджетным и гражданским законодательством) конкретных общественных отношений и особенно наглядно это проявляется в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, что и определяет непосредственный предмет исследования. Ставя перед собой цель в виде анализа и выработки решения ряда проблем, возникающих в результате конкуренции положений БК РФ и ГК РФ (а равно бюджетного и гражданского законодательства), в дальнейшем представляется оправданным решение задачи по проведению нового соотношения гражданско-правового и бюджетного законодательства с точки зрения эффективности правового регулирования.

В нашем случае в качестве примера взяты общественные отношения в сфере закупок. Одной из главных особенностей отношений в данной сфере является сочетание публично-правовых и частноправовых элементов. Именно поэтому немаловажное значение имеет как согласование межотраслевой принадлежности, так и норм различных отраслей законодательства с целью создания единого правового механизма регулирования данных отношений². В случае возникновения конкуренции между ГК РФ и Федеральным законом от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» применяется правило *«lex specialis derogat lex generalis»* (специальный закон вытесняет общий закон).

ГК РФ лишь частично регулирует отношения в сфере закупок, возникающие на этапе заключения и исполнения государственных контрактов. Однако в случае конкуренции между БК РФ и ГК РФ, возникающей в сфере регулирования закупок, проблема представляется более сложной.

¹ См., например, определение Конституционного суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 г. № 182-0. СЗ РФ. 1999. № 52. Ст. 6460; Занина М.А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 11.

² Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009. С. 26.

В частности, ряд противоречий возникает в случае применения к указанным отношениям бюджетного законодательства.

БК РФ устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации, организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, определяет основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации, при этом многие нормы БК РФ имеют прямое отношение к государственным закупкам. Целью предоставления бюджетных средств является финансовое обеспечение задач и функций государства, одной из форм реализации которых выступают закупки товаров, работ, услуг для государственных нужд³.

Согласно пункту 2 статьи 72 БК РФ государственные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. Положения статьи 72 БК РФ усилены положениями пункта 2 статьи 161 БК РФ, где заключение и оплата казенными учреждениями государственных контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся в пределах доведенных учреждению лимитов бюджетных обязательств с учетом принятых и неисполненных обязательств.

К бюджетным ассигнованиям, согласно БК РФ, относятся ассигнования, в том числе на закупку товаров, работ и услуг для обеспечения государственных нужд (ст. 69, 69.1 БК РФ), при этом согласно статье 70 БК РФ обеспечение выполнения функций казенных учреждений включает закупки товаров, работ, услуг, а исполнение бюджета по доходам и расходам предусматривает принятие и учет бюджетных и денежных обязательств, подтверждение денежных обязательств, санкционирование оплаты. Немаловажную роль в процессе исполнения бюджетных обязательств по расходам играет выполнение сторонами своих обязательств по государственному контракту, в том числе по взаимным требованиям. Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты (ст. 219 БК РФ), а равно исполнить иные обязательства по государственному контракту.

Однако, несмотря на достаточно четкую теоретическую регламентацию сферы действия БК РФ в сфере закупок, в реальной жизни нормы БК РФ и бюджетного законодательства нередко вступают в противоречие

³ Прим. авт.: здесь и далее по тексту исследуются закупки на федеральном уровне и федеральный бюджет.

с нормами ГК РФ и законодательства о закупках и порождают конкуренцию правовых норм.

Довольно парадоксальным и вызывающим теоретические вопросы о противоречиях между бюджетным и гражданским законодательством в рамках регулирования закупок является применение бюджетным учреждением статьи 410 ГК РФ при выполнении своих обязательств по государственному контракту.

В одной из рассматриваемых нами ситуаций в результате просрочки исполнения обязательств по государственному контракту исполнителю начислялась неустойка за определенный период, исполнитель отказался в добровольном порядке исполнить свои обязательства по уплате неустойки и представил государственному заказчику акты оказанных услуг, подписанные со своей стороны, при этом данные акты составив без учета замечаний государственного заказчика касательно суммы неустойки. В дальнейшем государственный заказчик, руководствуясь статьей 410 ГК РФ, осуществил приемку и подписал акты, одновременно направив исполнителю заказное письмо с уведомлением о вручении, которым проинформировал его о зачете взаимных требований в порядке статьи 410 ГК РФ в размере обеспечения государственного контракта и части денежных средств из суммы оплаты оказанных услуг по государственному контракту, поскольку возможность осуществления данных действий была согласована сторонами в положениях государственного контракта.

Однако, при операции по внесению изменений в бюджетные обязательства по государственному контракту, управлением Федерального казначейства был отклонен запрос учреждения о включении государственного заказчика как администратора доходов бюджета по данному бюджетному обязательству, не смотря на тот факт, что совершение данной операции было необходимо для перечисления в доход бюджета Российской Федерации суммы, взысканной в счет неустойки из цены государственного контракта. При этом управление Федерального казначейства руководствуется Порядком учета территориальными органами Федерального казначейства бюджетных и денежных обязательств получателей средств федерального бюджета, утвержденным приказом Минфина России от 30 декабря 2015 г. № 221н (далее – Порядок № 221н), согласно которому внесение изменений в поставленное на учет бюджетное обязательство, возникшее на основании государственного контракта, осуществляется только после проверки сведений о бюджетном обязательстве на соответствие документам-основаниям, подлежащим представлению получателями средств федерального бюджета в органы Федерального казначейства.

По мнению управления Федерального казначейства, акт оказанных услуг в обязательном порядке должен содержать сведения о принятых результатах исполнения государственного контракта, включая сумму неустойки (штрафов, пеней). В случае запроса оснований данного требо-

вания управление Федерального казначейства, как правило, ссылается на информационные письма Минфина России и Федерального казначейства⁴, в которых обоснование необходимости включения суммы неустойки в акт оказанных услуг подкреплено ссылкой на Порядок учета бюджетных обязательств получателей средств федерального бюджета, утвержденного приказом Минфина России от 19 сентября 2008 г. № 98 (хотя данный Порядок утратил силу еще с 1 января 2017 г.). В указанном случае очевидно подмена государственным органом правил конкуренции нормативных правовых актов одинаковой юридической силы (федеральных законов) положениями ведомственного нормативного правового акта.

Считаем данный вывод управления Федерального казначейства теоретически недостаточным, а практически неэффективным по следующим причинам. Стороны, согласовав в государственном контракте условие о праве государственного заказчика уменьшить подлежащую выплате сумму за оказанные услуги на размер требования в сумме начисленной неустойки за просрочку оказания услуг, предусмотрели условие о прекращении встречных денежных требований (что с учетом положений государственного контракта соответствует основаниям, изложенным в ст. 407 ГК РФ), где встречные требования об уплате неустойки и о взыскании задолженности являются, по существу, денежными, то есть однородными, и при наступлении срока исполнения могут быть прекращены зачетом. Зачет в данном случае является односторонней сделкой и не требует согласия второй стороны государственного контракта. Также дополнительно стоит отметить, что форма акта оказанных услуг законодательством Российской Федерации не регламентирована, перечень необходимых для данного документа показателей поименован, но не является исчерпывающим.

Анализ положений Порядка № 221н порождает еще большее количество дискуссий. Так, согласно пункту 13 Порядка № 221н, постанова на учет бюджетных обязательств (внесение изменений в поставленные на учет бюджетные обязательства), возникших из документов-оснований, предусмотренных пунктами 1–13 графы 2 Перечня Порядка № 221н, осуществляется органом Федерального казначейства по итогам проверки. Анализ Перечня Порядка № 221н относительно ситуации применения бюджетным учреждением статьи 410 ГК РФ при выполнении своих обязательств по государственному контракту, позволяет выявить четко очерченный круг возможных документов, подтверждающих возникновение денежного обязательства получателя средств федерального бюджета: акт (выполненных работ / об оказании услуг / приема-передачи); государственный контракт; внесение арендной платы по государственному контракту; справка-расчет или иной документ, являющийся основанием для оплаты неустойки; счет;

⁴ Информационное письмо о порядке учета бюджетных обязательств от 08 ноября 2013 г. № 02-03-007/47762; Информационное письмо о порядке учета бюджетных обязательств от 08 ноября 2013 г. № 42-7.4-05/3.3-684.

счет-фактура; товарная накладная; универсальный передаточный документ; чек; иной документ, подтверждающий возникновение денежного обязательства получателя средств федерального бюджета по бюджетному обязательству, возникшему на основании государственного контракта.

На основе вышеуказанного анализа норм бюджетного законодательства можно сделать вывод о том, что требование управления Федерального казначейства о необходимости наличия в акте оказанных услуг информации о принятых результатах исполнения государственного контракта, а именно — суммы неустойки, как минимум, является дискуссионным, а как максимум, противоречит законодательству Российской Федерации и ограничивает круг возможных законных действий государственного заказчика. На наш взгляд, в рассматриваемом случае допустимым и достаточным документом-основанием является надлежащим образом направленное исполнителю уведомление о зачете взаимных требований в порядке статьи 410 ГК РФ (в рамках требований Перечня Порядка № 221н уведомление о зачете взаимных требований подпадает под категорию «иной документ...»).

Правомерность действий государственного заказчика в данной ситуации, в частности, подтверждается судебной практикой и позициями высших судебных инстанций⁵, а также мнением отдельных авторов⁶. Кроме того, зачет, как односторонняя сделка государственного заказчика, направлен не на расходование бюджетных средств, а на уменьшение бюджетных обязательств, то есть косвенное поступление денежных средств в бюджет. Таким образом, доводы Федерального казначейства со ссылкой на правила учета расходов бюджетных средств, противоречат самому существу односторонней сделки по зачету, являющейся самостоятельной.

Минфин России в своем письме от 27 октября 2017 г. № 09–04–11/70989 отмечает, что осуществление зачета взаимных требований государственного заказчика и исполнителя (подрядчика, поставщика) возможно только в случае, если заказчиком является государственное бюджетное учреждение, поскольку осуществление зачета взаимных требований получателями бюджетных средств противоречит принципу полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы, в соответствии с которым все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов в обязательном порядке и в полном объеме отражаются в соответствующих бюджетах (ст. 32 БК РФ).

⁵ См., к примеру, постановление Президиума ВАС РФ от 10 июля 2012 г. № 2241/12; Постановление Президиума ВАС РФ от 19 июня 2012 г. № 1394/12 по делу № А53-26030/2010, Постановление Президиума ВАС РФ от 10 июля 2012 г. № 2241/12 по делу № А33-7136/2011.

⁶ Солнцева А. Неустойка за нарушение исполнения обязательств // Учреждения физической культуры и спорта: бухгалтерский учет и налогообложение. № 10. 2015.

Данный вывод представляется теоретически дискуссионным, а практически контрпродуктивным, поскольку противоречит системному толкованию законодательства о закупках и положениям ГК РФ в частности. Исполнение бюджетов по доходам и расходам регламентировано статьями 218 и 219 БК РФ, в которых прямо не предусмотрена возможность исполнения бюджета по доходам путем зачета встречного требования и исполнения бюджета по расходам путем прекращения обязательства зачетом, но при этом не установлены ограничения на совершение данных действий. Между тем данный принцип основан на том, что любой бюджет любого уровня бюджетной системы Российской Федерации состоит из таких основных показателей, как доходы, расходы и источники финансирования дефицита бюджета. При этом в обязательном порядке и в полном объеме в каждом бюджете бюджетной системы Российской Федерации должны быть отражены все доходы, расходы и источники финансирования дефицитов бюджетов.

Эти показатели отражаются в соответствующих бюджетах на основе бюджетной классификации, закрепленной БК РФ. Таким образом, органы государственной власти и местного самоуправления должны исполнять бюджет в строгом соответствии с действующим в финансовом году законом о бюджете. Кроме того, органы государственной власти и местного самоуправления не вправе осуществлять расходы, которые не отражены в соответствующем бюджете. Данный принцип также устанавливает запрет на включение в бюджет открытого перечня доходов и расходов бюджетов, так как это может привести к произвольному, неэффективному и неправомерному исполнению бюджета органами исполнительной власти государства и муниципальных образований⁷.

На основе вышеизложенного полагаем, что в случае конкуренции ст. 32 БК РФ (подкрепленной положениями Порядка № 221н) и ст. 410 ГК РФ в ситуации неисполнения или ненадлежащего исполнения исполнителем обязательств, возникающих из государственного контракта, исполнение должником возникших обязательств должно регламентироваться ГК РФ и государственным контрактом. Перечисление неустойки осуществляется государственным заказчиком в доход соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации на основании платежного документа, оформленного получателем бюджетных средств, с указанием исполнителя, за которого осуществляется перечисление неустойки в соответствии с условиями государственного контракта. В результате данных действий принцип полноты отражения доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов бюджетной системы соблюдается.

⁷ Арзуманова Л.Л., Артемов Н.М., Болтинова О.В., Бубнова О.Ю., Быля А.Б., Горлова Е.Н., Грачева Е.Ю., Карташов А.В., Мошкова Д.М., Рождественская Т.Э., Ситник А.А., Цареградская Ю.К., Чернобровкина Е.Б. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный; под ред. д.ю.н., проф. Е.Ю. Грачевой; 3-е изд., перераб. и доп.). М.: Проспект, 2016.

В заключение хотелось бы отметить, что считаем теоретически и практически необходимым применение многоаспектного подхода к решению проблем конкуренции нормативных правовых актов одинаковой юридической силы в целях эффективного регулирования общественных отношений. Принимая во внимание гибкость и стремительность развития многих сфер общественных отношений, в частности — государственных закупок, считаем эффективным отдавать приоритет нормам гражданского и специального законодательства при исполнении обязательств в рамках государственных закупок в случае отсутствия ограничительных и запретительных мер в бюджетном законодательстве.

При этом считаем важным придерживаться позиции защиты интересов государства, поскольку еще в рамках программы по повышению эффективности бюджетных расходов Правительство Российской Федерации указывало следующее: «...следует рассмотреть возможность создания в бюджетном процессе Российской Федерации гибких инструментов, направленных на исполнение государственных контрактов с возможностью... уменьшения заказчиком объема оплаты по контракту на сумму штрафных санкций, предъявленных к поставщику»⁸. В то же время хотелось бы особо отметить, что не следует преувеличивать возможности права, не стоит создавать сверхсложные конструкции, институты, пусть и оправданные теоретически, но трудно представляемые для реализации на практике⁹. Усложнение процедуры исполнения обязательств в сфере закупок, приоритет зачастую противоречивой системы бюджетного регулирования, использование морально устаревших инструкций, порядков и предписаний, а также наличие ресурса административного давления при реализации бюджетного законодательства в совокупности ведет к неэффективной реализации бюджетными учреждениями их функций на стадии досудебного урегулирования споров, поскольку они не всегда имеют в своем распоряжении достаточных ресурсов для судебных разбирательств (в том числе — трудовых), порождает злоупотребления со стороны недобросовестных контрагентов и в конечном счете приносит ущерб государственным интересам.

Регулирование общественных отношений в любой сфере должно быть понятным и управляемым, свободным от приносящей вред конкуренции нормативных правовых актов равной юридической силы и, как следствие, конкуренции государственных органов, их применяющих.

⁸ См.: раздел X распоряжения Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3720.

⁹ Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009. С. 26.

Список литературы

1. Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009.
2. Арзуманова Л. Л., Артемов Н. М., Болгинова О. В., Бубнова О. Ю., Быля А. Б., Горлова Е. Н., Грачева Е. Ю., Карташов А. В., Мошкова Д. М., Рождественская Т. Э., Ситник А. А., Цареградская Ю. К., Чернобровкина Е. Б. Комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации (постатейный; под ред. д. ю. н., проф. Е. Ю. Грачевой; 3-е изд., перераб. и доп.). М.: Проспект, 2016.
3. Занина М. А. Коллизии норм права равной юридической силы (понятие, причины, виды): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.
4. Солнцева А. Неустойка за нарушение исполнения обязательств // Учреждения физической культуры и спорта: бухгалтерский учет и налогообложение. № 10. 2015.
5. Кичик К. В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ, 2012.