

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ СПОСОБОВ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОСТАВЩИКА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2022-0-4-45-49>

В статье рассматривается система способов определения поставщика, используемая при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд, в частности проведен анализ изменений, касающихся перехода практически всех способов определения поставщика к электронной форме, а также упрощения системы способов определения поставщика путем исключения некоторых способов, дана оценка целесообразности исключения отдельных способов определения поставщика. Автор приходит к выводу, что в целом реформу следует оценить положительно, переход к электронной форме обусловлен повсеместным развитием интернет-технологий, в то же время в результате исключения отдельных способов заказчик был лишен определенных инструментов, что может негативно сказаться на эффективности закупок в будущем.

ГУРЬЕВА
Софья Рафиковна

младший научный сотрудник
Центра научных исследований
Всероссийского государственного
университета юстиции
(РПА Минюста России)
(г. Москва)

**Государственные закупки;
государственный контракт;
способ определения
поставщика;
аукцион;
конкурс;
запрос котировок;
запрос предложений;
закупка у единственного
поставщика**

Sofia R. GURIEVA

Junior Researcher, Center
for Scientific Research,
All-Russian State University of Justice
(Moscow)

THE EVOLUTION OF THE SYSTEM OF METHODS OF DETERMINING THE SUPPLIER IN THE IMPLEMENTATION OF STATE AND MUNICIPAL PURCHASES

**Public procurement;
public contract;
method of determining
a supplier;
auction;
tender;
request for quotations;
request for proposals;
purchase from a single supplier**

The article discusses the system of methods for determining the supplier used in procurement for state and municipal needs, in particular, an analysis of the changes regarding the transition of almost all methods of determining the supplier to electronic form, as well as simplifying the system of methods for determining the supplier by eliminating some methods, an assessment is given expediency of excluding certain methods of determining the supplier. The author comes to the conclusion that, in general, the reform should be assessed positively, the transition to electronic form is due to the widespread development of Internet technologies, at the same time, as a result of the exclusion of certain methods, the customer was deprived of certain tools, which may adversely affect the efficiency of procurement in the future.

Система государственных и муниципальных закупок имеет существенное значение для экономики страны. Как пишет Л. В. Андреева, «через систему государственных закупок перераспределяется основная масса бюджетных средств, направляемых на военные, технологические, экономические и социальные нужды» [1, с. 9]. Е. А. Цатурян также подчеркивает, что «в условиях рыночных отношений мощным рычагом влияния государства на экономику страны и основанием для заключения государственных контрактов является система государственных закупок»

[2, с. 5]. Важность и значимость сферы закупок для государственных и муниципальных нужд обуславливает и их специальное регулирование, которое существенно сложнее и детальнее регулирования отношений по поставке товаров, выполнению работ и оказанию услуг между частными субъектами.

Система закупок представляет собой сложный процесс, включающий ряд последовательных этапов, и одним из ключевых в этом списке является заключение государственного контракта. В. А. Кондратьев подчеркивает, что именно государственный контракт

является основным средством обеспечения публичных нужд [3, с. 5]. Действительно, государственный контракт представляет собой тот юридический факт, порождающий правоотношение, в силу которого государственный заказчик вправе требовать исполнения контракта, а исполнитель – его оплаты.

В ст. 3 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) государственный контракт определяется как гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

А. Е. Кирпичев, комментируя приведенную легальную дефиницию, отмечает, что «указание на гражданско-правовую природу контракта согласуется с итогами дискуссии в российской правовой науке. Хотя высказывался ряд предположений о том, что контракты имеют административно-правовую природу, законодатель однозначно определяет их как гражданско-правовой договор, что соответствует позиции большинства исследователей данных отношений» [4]. Несмотря на то что государственный контракт является гражданско-правовым договором, что подтверждается и указанием закона, и сложившимся доктринальным подходом, он имеет ряд отличительных особенностей. Одним из специфических признаков государственного контракта можно назвать особый порядок его заключения, который предполагает сложную процедуру, включающую использование конкурентных процедур. Причины, по которым закон предусматривает значительно более сложный порядок заключения государственного контракта по сравнению с обычным гражданским договором, как представляется, состоят в том, что закупки финансируются за счет бюджетных средств, а также затрагиваются публичные интересы, что требует более тщательного отбора контрагентов на основе конкуренции между ними. Конкуренция при осуществлении закупок находится в прямой причинной связи и с эффективностью закупок, и с рациональным использованием бюджетных средств.

Система способов определения поставщика на протяжении всей современной российской истории существования института государственных и муниципальных закупок подвергалась реформированию. Если говорить о действующем Законе о конт-

рактной системе, то даже с момента его вступления в силу 1 января 2014 г. способы определения поставщика периодически подвергались существенно-му реформированию.

Так, одним из наиболее значимых этапов был переход полностью к электронным формам определения поставщика, который был осуществлен Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 504-ФЗ. При этом до внесения указанных изменений в электронной форме проводился только аукцион. Такой шаг можно оценить исключительно положительно, он обусловлен развитием современных интернет-технологий, которые делают нецелесообразным проведение очных процедур. Кроме того, для участников доступ к участию в публичных закупках стал еще более свободным, а процесс – более прозрачным.

Но на переводе способов определения поставщика в электронную форму законодатель не остановился, и их реформирование продолжилось, но уже в направлении упрощения системы и ее унификации. Федеральным законом от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ была существенно упрощена система способов определения поставщиков путем исключения части из них. Так, из текста закона были исключены такие процедуры, как двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием и запрос предложений в электронной форме.

В первоначальной редакции Закон о контрактной системе предусматривал четыре вида конкурса: открытый конкурс, двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, которые также могли проводиться в открытой и закрытой формах; также существовал аукцион в открытой и закрытой формах, запрос котировок и запрос предложений в открытой и закрытой формах и неконкурентный способ – закупка у единственного поставщика.

Такая сложная система, с одной стороны, давала широкий выбор возможностей для выбора наиболее оптимального способа определения поставщика и, следовательно, более эффективного осуществления закупки, но, с другой стороны, создавала путаницу при выборе способов определения поставщика, ошибки в их выборе. А учитывая, что заказчик обладает весьма ограниченной свободой в выборе того или иного способа определения поставщика, а также наличие состава административного правонарушения, предусмотренного ст. 7.29 Кодекса РФ об административных правонарушениях за неправильный выбор способа определения поставщика, должностные лица заказчика были скованы в возможности использовать весь арсенал способов определения поставщика.

На данный момент система способов определения поставщика, как уже было отмечено, значительно упростилась, в арсенале заказчика остались конкурс в электронной форме (открытый и закрытый), аукци-

он в электронной форме (открытый и закрытый), запрос котировок в электронной форме (открытый и закрытый) и закупка у единственного поставщика.

Говоря о целесообразности отказа от обозначенных выше способов определения поставщика (двухэтапный конкурс, конкурс с ограниченным участием, запрос предложений), следует учитывать статистические данные [5], а именно то, что исключенные способы использовались достаточно редко и в общей совокупности занимали не более 1%. Такая ситуация обусловлена, во-первых, ограничением для заказчика возможности их использования, во-вторых, сложностью данных процедур.

Например, двухэтапный конкурс имел достаточно узкую сферу применения и мог быть использован при заключении контракта на проведение научных исследований, создание произведения науки, литературы, искусства и т.д. Его отличительной особенностью является то, что на первом этапе проводилось обсуждение предмета закупки с участниками, подавшими первоначальные заявки, и только на втором этапе определялся победитель.

Конкурс с ограниченным участием предусматривал возможность со стороны заказчика предъявлять дополнительные требования к участникам закупки, но при этом использовался несколько чаще, хотя также возможность его использования была значительно ограничена для заказчика.

Запрос предложений также имел достаточно узкую сферу применения, которая была обозначена ограниченным перечнем случаев, а его отличительной особенностью являлось то, что определение победителя осуществлялось по нескольким критериям.

Как представляется, конкурс с ограниченным участием и запрос предложений не обладали какими-либо уникальными свойствами, которые невозможно было бы компенсировать иными способами, предусмотренными законодательством о контрактной системе. Так, например, дополнительные требования к участникам закупок могут устанавливаться на основании постановления Правительства РФ, а в тех закупках, где требуется оценка участников по нескольким критериям, возможно использовать конкурс. Двухэтапный конкурс, который предполагал в целом не свойственную сфере публичных закупок обсуждение между заказчиком и участниками на этапе заключения контракта, заменить иными инструментами сложнее. Однако, учитывая то, что его использование было минимальным, менее 100 раз в течение года, можно предположить, что его исключение не должно существенно сказаться на системе закупок.

Помимо исключения ряда способов определения поставщика необходимо отметить закрепление в ст. 93 Закона о контрактной системе положений о закупке у единственного поставщика на электронной

площадке. Данный способ закупки предполагает следующий порядок: потенциальные участники закупок размещают на электронной площадке свои предложения о готовности осуществить поставку того или иного товара (выполнить работу или оказать услугу), заказчик в свою очередь размещает извещение с описанием необходимых ему товаров (работ, услуг), а оператор электронной площадки производит отбор пяти наиболее выгодных предложений и контракт заключается с участником, предложение которого наилучшее по цене. Относительно данного способа заключения контракта вызывает вопросы его расположение в статье, регулирующей закупку у единственного поставщика (неконкурентный способ определения поставщика), поскольку он предполагает отбор контрагента по критерию цены, т.е. конкурентный отбор, что характерно для конкурентных способов определения поставщика. По сути закупка у единственного поставщика через электронную площадку является упрощенной формой аукциона или запроса котировок. Тем самым более логичным было бы поместить данные положения в раздел закона, посвященный регулированию конкурентных закупок.

Если говорить об оставшихся после реформы способах определения поставщика, то в целом система является сбалансированной, так как используются два классических способа определения поставщика (две формы торгов): конкурс и аукцион, каждый из которых имеет свои цели. Основным отличием конкурса от аукциона является количество критериев определения победителя: если при аукционе победителем признается лицо, предложившее лучшую цену, то победителем конкурса признается лицо, предложившее наилучшие условия. Указанные признаки обуславливают и случаи, в которых их целесообразно использовать. В литературе отмечается, что конкурс следует проводить исключительно в тех случаях, когда имеет место множественность целей организатора торгов в обязательном отношении, потребность в реализации каждой из которых не фиксирована, а проведение конкурса направлено на достижение объективного и обоснованного результата [6, с. 8].

Вместе с тем конкурс используется значительно реже, нежели аукцион, что видно из статистических отчетов. О. А. Беляева отмечает, что «нужно избегать голого ценового аукциона, на котором играет роль только ценовое предложение, с большим количеством участников; у компании с разумной ценовой политикой мало шансов выиграть на таком аукционе. Поэтому оголтелый переход к аукционам везде и всюду под маркой антикоррупционных процедур заведомо является ошибочным, нерациональность использования такой игры уже давно доказана математиками» [7]. Такая позиция отчасти заслуживает поддержки, поскольку отбор по единственному

критерию не позволяет оценить другие параметры исполнения, что несет риск неисполнения или ненадлежащего исполнения контракта. Безусловно, нельзя не отметить определенные шаги законодателя, которые направлены на нивелирование данного недостатка, в частности ч. 2.1 ст. 31 Закона о контрактной системе предусматривает обязанность заказчика устанавливать дополнительные требования о наличии у участника опыта, если начальная максимальная цена контракта превышает 20 млн руб. Как видится, цель данного положения в том, чтобы ограничить доступ к участию в закупках недобросовестных контрагентов и тем самым компенсировать обозначенный недостаток аукциона, который налагает на заказчика обязанность заключить контракт с лицом, предложившим лучшую цену, даже если эта цена нерациональна.

Возвращаясь к вопросу о соотношении аукциона и конкурса, представляется, что аукцион наиболее эффективен при поставке товаров, где фигура исполнителя не имеет столь важного значения, тогда как при выполнении работ, оказании услуг значение личности исполнителя существенно возрастает, что требует ее оценки по различным параметрам.

Что касается запроса котировок, то его реформа также затронула: был расширен перечень случаев,

в которых проводится запрос котировок, – на данный момент запрос котировок проводится в тех случаях, когда ранее проводился запрос предложений. В литературе отмечается, что запрос котировок является наиболее простым с организационной и содержательной точки зрения конкурентным способом определения поставщика. Действительно, запрос котировок является удобным способом для небольших закупок, что обуславливает целесообразность его сохранения.

Таким образом, система способов определения поставщика при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд находится в постоянном развитии, что, с одной стороны, способствует совершенствованию системы закупок, но, с другой стороны, создает дополнительные трудности для правоприменителя ввиду частых изменений законодательства.

Положительно следует оценить перевод всех способов определения поставщика в электронную форму, что упрощает процедуру закупок и делает ее более прозрачной.

Отказ от отдельных способов определения поставщика в целом не несет за собой существенных последствий, однако заказчики лишились дополнительных инструментов при осуществлении закупок, что может иметь некоторые негативные последствия для эффективности закупок.

Пристатейный библиографический список

1. *Андреева Л. В.* Государственные закупки в России : правовое регулирование и меры по его совершенствованию. М. : Проспект, 2019.
2. *Цатурян Е. А.* Государственный контракт в гражданском праве России: проблемы теории и практики : монография. М. : Статут, 2020.
3. *Кондратьев В. А.* Требования к участникам публичных закупок // Закон. 2021. № 8.
4. *Кирпичев А. Е.* Предпринимательские обязательства в публичном секторе экономики : монография. М. : РГУП, 2017.
5. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам III квартала 2020 года // Министерство финансов Российской Федерации : сайт. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/Itog_44-FZ.pdf (дата обращения: 19.09.2022).
6. *Кондратьев В. А.* Конкурс как форма торгов : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017.
7. *Беляева О. А.* Торги : теоретические основы и проблемы правового регулирования. М. : Инфра-М, 2018.

References

1. *Andreeva L. V.* Public Procurement in Russia: Legal Regulation and Measures to Improve It. Moscow: Prospekt, 2019.
2. *Tsaturian E. A.* State Contract in the Civil Law of Russia: Problems of Theory and Practice: Monograph. Moscow: Statut, 2020.
3. *Kondratiev V. A.* Requirements for Participants in Public Procurement. *Law*. 2021. No. 8.

4. *Kirpichev A. E.* Entrepreneurial Obligations in the Public Sector of the Economy: Monograph. Moscow: Russian State University of Justice Publ., 2017.
5. Analytical Report on the Results of Monitoring the Procurement of Goods, Works, Services to Meet State and Municipal Needs in Accordance with Federal Law of 5 April 2003 No. 44-FZ "On the Contract System in the Field of Procurement of Goods, Works, Services to Meet State and Municipal Needs" Based on the Results of the III Quarter of 2020. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ltog_44-FZ.pdf (date of the application: 19.09.2022).
6. *Kondratiev V. A.* Competition as a Form of Bidding: Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences. Moscow, 2017.
7. *Beliaeva O. A.* Bidding: Theoretical Foundations and Problems of Legal Regulation. Moscow: Infra-M, 2018.