

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра коммерческого, финансового и предпринимательского права

УТВЕРЖДАЮ

И.о. зав. кафедрой

_____ И.В. Шишко
подпись инициалы, фамилия
« _____ » _____ 20 ____ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

40.03.01 - «Юриспруденция»

код и наименование направления

«Проблемы корпоративных закупок»

наименование темы

Руководитель _____ старший преподаватель А. С. Яценко
подпись, дата должность, ученая степень инициалы, фамилия

Научный консультант _____ к.ю.н., доцент _____ Л.Ю. Егорова
подпись должность, ученая степень дата инициалы, фамилия

Выпускник _____ _____ Е. Н. Терентьева
подпись, дата инициалы, фамилия

Красноярск 2018 г.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
1 КОРПОРАТИВНЫЕ ЗАКУПКИ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА .	9
1.1 Правовое регулирование и классификация закупок в Российской Федерации	9
1.2 Государственные и корпоративные закупки: общее и особенное	20
2 НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК.....	30
2.1 Конкурентные и неконкурентные способы закупок	30
2.2 Проблемы обеспечения эффективности корпоративных закупок	42
2.2.1 Административная защита прав участников закупок.....	53
2.2.2 Судебная защита прав участников закупок	62
3 ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПКАХ	68
3.1 Государственный контроль корпоративных закупок.....	68
3.2 Государственное регулирование корпоративных закупок: тенденции	77
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	87
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	90
ПРИЛОЖЕНИЕ А.....	103
Соотношение объемов корпоративных, государственных и коммерческих закупок	103
ПРИЛОЖЕНИЕ Б	104
Конкурентные и неконкурентные способы государственных закупок	104
ПРИЛОЖЕНИЕ В	106
Конкурентные и неконкурентные способы корпоративных закупок	106
ПРИЛОЖЕНИЕ Г	109
Распределение объемов применяемых способов корпоративных закупок.	109

ВВЕДЕНИЕ

Закупки сегодня стали повсеместной распространенной практикой поиска наиболее оптимальных способов решения задач удовлетворения потребностей в необходимых товарах, работах, услугах, как государства, так и государственных и частных компаний. При этом, закупки компаний с государственным участием, субъектов естественных монополий и организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности, объектом правового регулирования стали совсем недавно, и в связи с этим в настоящее время идет поиск эффективных методов правового регулирования, которые в наибольшей степени отвечали бы задачам закупочной деятельности этих субъектов. Распространение практики осуществления закупок различными субъектами рынка в России в последние годы свидетельствует не только о совершенствовании приемов, способов закупок, внедрению в практику их проведения новейших технологий, автоматизированных систем размещения заказов и обработки заявки, но и о возросшем значении разработки эффективных моделей управления закупками.

В условиях продолжающегося реформирования системы закупок обращение к исследованию проблем, связанных именно с закупками, осуществляемыми компаниями с государственным участием, субъектами естественных монополий и организаций, осуществляющих регулируемые виды деятельности (далее – корпоративными закупками), представляется наиболее актуальным. Корпоративные закупки, как объект исследования представляют наибольший интерес, не только в связи с тем, что формирование их в самостоятельную подсистему произошло сравнительно недавно, но и продолжающейся в настоящее время активной работой по совершенствованию правового регулирования этой сферы общественных отношений.

В отличие от государственных закупок, которым посвящено множество научных трудов, по проблемам корпоративных закупок, несмотря на богатый аналитический материал, и значительное количество научных статей, до настоящего времени отсутствуют комплексные монографические исследования.

Отдельные вопросы, касающиеся корпоративных закупок, затрагиваются в исследованиях, посвященных государственным закупкам, в числе которых

можно назвать монографию К. В. Кичика "Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения», Андреевой Л. В. «Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование», монографию О. А. Беляевой, посвященной проблемам правового регулирования и применения законодательства о проведении торгов и др.¹ Кроме того, корпоративным закупкам посвящено огромное количество научных статей, опубликованных по итогам научно-практических конференций по проблемам применения законодательства о публичных закупках, публицистических материалов Института госзакупок и Национальной ассоциации института закупок, использованные в настоящей работе.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере корпоративных закупок, осуществляемых субъектами, подпадающими под действие Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»²

Предмет исследования составляют:

- существующие подходы к определению понятия «корпоративные закупки», предпосылки обособления их самостоятельную подсистему;
- положения законодательных и иных нормативных актов, регулирующих общественные отношения в сфере корпоративных закупок, включая Гражданский кодекс РФ, закон № 223-ФЗ; Федеральный закон от 26.07.2006 г № 135-ФЗ «О защите конкуренции»³ а также подзаконные нормативные правовые акты и локальные акты отдельных юридических лиц, принятые во исполнение закона № 223-ФЗ;
- основные положения законодательных и иных нормативных актов, регулирующих сферу государственных закупок;
- применяемые конкурентные и неконкурентные способы корпоративных закупок отдельными видами юридических лиц, и их соотношение;

¹ Беляева, О.А. Торги: основы теории и проблемы практики: монография / О. А. Беляева. – Москва : ИНФРА-М, 2016. – С. 21

² закон № 223-ФЗ

³ закон О защите конкуренции

- правоприменительная практика в сфере корпоративных закупок Федеральной антимонопольной службы и органов судебной системы, наиболее распространенные нарушения при проведении закупок, и способы защиты прав участников закупок;

- содержание и порядок осуществления государственного контроля в сфере корпоративных закупок, основные изменения правового регулирования системы корпоративных закупок и тенденции его развития;

Цель настоящей работы состоит в обобщении наиболее острых проблем правоприменения в сфере корпоративных закупок, и основных векторах развития правового регулирования, направленных на их устранение.

Достижению поставленной цели способствует решение следующих задач: определение правовой природы и содержания понятия «корпоративные закупки», анализ существующих подходов к определению этого понятия и условий, способствовавших выделению корпоративных закупок в самостоятельную подсистему;

- выявление особенностей правового регулирования системы корпоративных закупок, их целей, принципов и методов правового регулирования;

- сравнение целей, принципов, правовых средств и иных особенностей правового регулирования системы корпоративных и государственных закупок;

- выявление особенностей и соотношения применяемых заказчиками конкурентных и неконкурентных способов закупок на примере корпоративных закупочных систем в рамках закона № 223-ФЗ: Госкорпорации «Росатом», ПАО «Сбербанк» и ОАО «РЖД»;

- выявление отдельных проблем обеспечения эффективности корпоративных закупок на основе анализа степени достижения их целей, таких показателей эффективности, как уровень конкуренции, количество закупок, признанных несостоявшимися, уровень снижения цен по итогам закупки и причин обжалования закупок;

- анализ материалов практики обжалования корпоративных закупок: решений и предписаний Федеральной антимонопольной службы, решений и опреде-

лений судов, по результатам рассмотрения гражданских и административных дел в сфере корпоративных закупок;

- изучение проблемных вопросов осуществления государственного контроля над осуществлением закупочной деятельности в соответствии с законом № 223-ФЗ;
- анализ изменений, внесенных в закон № 223-ФЗ за период с 2015 г. и основных тенденций дальнейшего реформирования системы корпоративных закупок.

Основными общенаучными методами, используемыми в настоящей работе являются исторический, логический, анализ и синтез. Для решения задачи исследования распространенности применения конкурентных и неконкурентных способов закупок используется статистический метод, посредством которого исследуется информации о проведенных закупках, размещенная на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок, проводится анализ объемов закупок в процентном соотношении, каждым из способов в течение одного календарного года, одними из наиболее крупных заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с законом №223-ФЗ.

В соответствии с подходами к изучению правовых явлений, составляющими системно-структурный метод, корпоративные закупки рассматриваются как один из элементов системы закупок в Российской Федерации, взаимосвязанный со всеми элементами этой системы⁴, включая государственные и коммерческие закупки. Так же, для решения задачи выявления общего и различного в государственных и коммерческих закупках используется сравнительный метод.

Источниковую базу настоящей работы составляют: нормативные правовые акты в сфере закупок; данные, о количестве и способах закупок, размещенные на официальном сайте Единой информационной системы в сфере закупок, статистические и аналитические материалы, опубликованные в информацион-

⁴ Матузов, Н.И Теория государства и права : учебник / Н. И Матузов, А.В. Малько. – Москва : Юристъ, 2004.- С. 27

но-аналитической системе ИнитПро, статистические обобщения данных антимонопольного контроля в сфере закупок, размещенные на официальном сайте Федеральной антимонопольной службы; материалы правоприменительной практики антимонопольного органа, а также материалы судебной практики, опубликованные на Интернет-ресурсе «Судебные и нормативные акты РФ».

Систему источников нормативного характера составляют:

- международные нормативные правовые акты Комиссии ООН по праву международной торговли ЮНСИТРАЛ;
- Конституция Российской Федерации;
- федеральные законы: закон № 223-ФЗ, О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, О защите конкуренции от 26.06.2006 г № 135-ФЗ и др;
- подзаконные нормативные правовые акты: постановления, распоряжения Правительства, приказы федеральных органов исполнительной власти: Федеральной антимонопольной службы и Министерства экономического развития Российской Федерации;
- локальные акты организаций – положения о закупках, и документации о проведении закупок;
- ненормативные правовые акты – письма органов исполнительной власти по вопросам применения законодательства о корпоративных закупках.

Структура работы включает три раздела, каждый из которых посвящен исследованию отдельного блока проблем корпоративных закупок. В первом разделе рассматриваются проблемные вопросы определения понятия, признаков и правовой природы корпоративных закупок, их соотношения с государственными закупками, выявляются особенности целей и принципов правового регулирования корпоративных закупок.

Второй раздел посвящен анализу проблем правоприменения законодательства о закупках всеми субъектами общественных отношений в сфере корпоративных закупок. В подразделе «Конкурентные и неконкурентные способы

закупок» на основе анализа норм, установленных положениями о закупках корпоративных заказчиков, а также данных, размещенных на сайте Единой информационной системы в сфере закупок, анализируются применяемые способы закупок, и доля конкурентных и неконкурентных способов в общем объеме закупок, проведенных за определенный период. Собранные таким образом данные о закупках таких компаний, как ПАО «Сбербанк», Госкорпорация «Росатом» и ОАО «РЖД» за 2017 год представлены в виде диаграмм, и размещены в Приложениях к настоящей работе (Приложение Г. Распределение объемов применяемых способов закупок, отдельных юридических лиц)

В подразделе «Проблемы обеспечения эффективности корпоративных закупок» анализируются степень достижения целей закона № 223-ФЗ, исходя из результатов закупочной деятельности субъектов, осуществляющих закупки в рамках этого закона, и отдельные проблемы, возникающие в процессе организации и осуществления корпоративных закупок.

В третьем подразделе второго раздела по материалам, опубликованным на сайте Федеральной антимонопольной службы, а также материалам судебной практики, исследуются основные нарушения закона № 223-ФЗ, формы и способы защиты прав участников закупок, а также отдельные пробелы правового регулирования вопросов защиты прав субъектов общественных отношений в сфере корпоративных закупок.

Третий раздел работы посвящен анализу характера и значения изменений, внесенных в закон № 223-ФЗ и принятых в течение последних лет подзаконных актов.

2 КОРПОРАТИВНЫЕ ЗАКУПКИ: ПОНЯТИЕ И ПРАВОВАЯ ПРИРОДА

Под корпоративными закупками, как правило, понимаются закупки, проводимые в соответствии с законом №-223-ФЗ субъектами, подпадающими под его действие. При этом, какая-либо теоретическая концепция корпоративных закупок в настоящее время отсутствует. В нормативных актах, регулирующих данную сферу общественных отношений, соответствующая терминология также не определена, что объясняется непродолжительностью оформления этой сферы в правоотношения.

Вместе с тем, рост значимости этой сферы общественных отношений определяет и потребности в точном определении понятия, содержания корпоративных закупок и их места в сложившейся системе закупок Российской Федерации.

1.1 Правовое регулирование и классификация закупок в Российской Федерации

В юридической литературе, понятие «корпоративные закупки» применяется в широком и узком смыслах. Корпоративные закупки (в широком смысле слова) - закупки любых хозяйствующих субъектов, не подпадающих под действие Федерального закона от 05.04.2013 г. N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд»⁵ - т.е. закупки, проводимые в соответствии с законом N 223-ФЗ и в соответствии с общими положениями гражданского законодательства.⁶ В узком смысле под корпоративными закупками понимаются только закупки в соответствии с законом N 223-ФЗ.

Некоторые исследователи отмечают, что ввиду отсутствия научно обоснованной концепции корпоративных закупок, понятия «корпоративные закупки» являются условными.⁷

В действительности, единого понятия, применяемого к закупкам отдельных юридических лиц, осуществляемых в соответствии с законом № 223-ФЗ

⁵ закон № 44-ФЗ

⁶Кичик, К.В. Законодательство России о публичных закупках (обзорная статья) / К. В. Кичик // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции – Москва : Юстицинформ, 2015. С. 114

⁷ Там же, С. 114

правовой теорией не выработано. Термин «корпоративные закупки» в исследованиях, посвященных данной проблематике является лишь наиболее распространенным, однако встречаются и иные, в частности, О. А. Беляева применяет понятие «регламентированные закупки»⁸.

В настоящей работе термин «корпоративные закупки» используется в узком смысле, для обозначения закупок, проводимых в соответствии с законом № 223-ФЗ.

При определении особенностей правового регулирования корпоративных закупок следует отметить, что они являются лишь частью существующей в Российской Федерации закупочной системы, которая до настоящего времени находится в стадии постоянного реформирования. Несмотря на то, что история развития закупок насчитывает не одно столетие, на сегодняшний день ни в нормативных документах, ни в юридической литературе нет единого подхода к определению содержания понятия «закупки», пониманию целей и принципов их осуществления.

Первые аналоги современных закупок, как конкурентных способов выбора подрядчика относится к середине XVII в. В 1654 г. был издан указ царя Алексея Михайловича о подрядной цене на доставку продуктов в Смоленск взамен на освобождение подрядчика от уплаты пошлины. В период Петра I было создано специальное учреждение, занимавшееся вопросами поставок, продаж для публичных нужд и организацией публичных торгов - Канцелярия подрядных дел. Как отмечает О. А. Беляева, в то время «открытость торгов обеспечивалась барабанным боем, равноправия сторон практически не было, экономичности решений значения не придавалось, но ответственности поставщиков уделялось большое внимание...»⁹ Функции современных организаторов торгов и контрактных управляющих осуществлялись т. н. «гофмаклерами». Снижение закупочной цены достигалось, в том числе посредством обязательного «сиде-

⁸ Беляева О.А. Тенденции развития законодательства Российской Федерации о регламентированных закупках / О. А. Белева // Журнал российского права. – 2016. – № 9. С. 21

⁹ Беляева О.А. Торги: основы теории и проблемы практики: монография / О. А. Беляева. – Москва : ИНФРА-М, 2016. С. 12

ния при свечах» - 24-часового собрания претендентов, где при зажженной свече в присутствии двух офицеров происходило окончательное уторговывание цены¹⁰.

Нормативными актами, принятыми при Екатерине II и Николае I – «Письмо для торга» 1830 г., были предусмотрены меры для обеспечения равенства участников, открытости торгов и информированности, введена обязательная публикация объявлений о предстоящих торгах в официальных печатных органах; требование о представлении участниками своих коммерческих предложений в запечатанных конвертах, чтобы исключить вероятность прочтения заинтересованными лицами цен конкурентов; обязательное публичное оглашение победителя торгов и его цены. В 1900 г. в Положении о подрядах и поставках были установлены три способа проведения торгов: изустные торги (аналог современного аукциона), торги посредством запечатанных объявлений, смешанные торги.¹¹

В СССР в связи с реализацией планов поставок и производства для государственных нужд, государственными предприятиями и отсутствием частного сектора экономики, развитие закупочной системы было фактически приостановлено. Первыми нормативными актами, с которых началось становление закупок в условиях уже рыночной экономики стали: Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. N 826 "О мерах по формированию федеральной контрактной системы", Постановление Правительства РФ от 10 августа 1992 г., и Закон РФ от 28.05.1992 "О поставках продукции и товаров для государственных нужд", установивший общие правовые и экономические принципы и положения формирования, размещения и исполнения на контрактной основе заказов на закупку и поставку продукции для государственных нужд. Указанный закон однако на практике фактически не применялся т. к. отсутствовал четкий правовой механизм осуществления закупок, организация осуществления закупок была возло-

¹⁰Беляева О.А. Торги: основы теории и проблемы практики: монография / О. А. Беляева. – Москва : ИНФРА-М, 2016. С. 12

¹¹Яруллин ,С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России / С. М. Яруллин // История государства и права. – 2010. – № 20. С. 27

жена на органы исполнительной власти – министерства, и кроме того в этот период развитие рыночных механизмов тормозилось последствиями нарушения экономических связей между бывшими республиками союзного государства.

В результате уже через два года был принят ряд новых федеральных законов, в числе которых: Федеральный закон от 13 декабря 1994 г. N 60-ФЗ "О поставках продукции для федеральных государственных нужд" и Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд», Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве».

Однако и этот пакет законов не привел к унификации и выработке стройной и целостной системы закупок, поскольку каждый из этих нормативных актов регулировал отношения в ограниченной сфере государственного заказа, кроме того, эти нормативные акты не затрагивали вопросы организации закупок муниципальными заказчиками¹².

В 1997 г. Указом Президента РФ № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению расхода бюджетных средств при организации закупки продукции для государственных нужд» впервые были подробно описаны способы закупки, требования, которым должны удовлетворять поставщики и механизм размещения государственного заказа. Этот указ должен был стать также руководящим документов для региональных и муниципальных заказчиков. В 1999 г. Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» были урегулированы отношения между государственным заказчиком и поставщиками при проведении конкурса для государственных нужд. Определены виды конкурсов, порядок их проведения и разрешения разногласий. При этом, участвовать в конкурсе для

¹² Беляева О.А. Торги: основы теории и проблемы практики: монография / О. А. Беляева. – Москва : ИНФРА-М, 2016, С. 28

государственных нужд мог только участник, обладающий необходимым уровнем материальных, трудовых и иных производственных ресурсов.¹³

Качественно новым этапом в правовом регулировании государственных закупок стало принятие Федерального закона № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹⁴. Основными способами закупки согласно указанному закону являлись конкурс и аукцион. В исключительных случаях допускались закупки в форме запроса котировок и у единственного поставщика¹⁵. Это был первый федеральный закон, распространявший свое действие, как на государственные, так и на муниципальные закупки.

Закон № 44-ФЗ должен был устранить главный недостаток - условия, способствовавшие развитию коррупции. С этой целью в основу концепции контрактной системы были положены идеи максимальной открытости государственных закупок, начиная с этапа планирования, заканчивая исполнением контракта, а инструментами реализации этой идеи стали обязательная публикация планов закупок на официальном сайте, создание Единой информационной системы в сфере закупок, общественное обсуждение закупок, ограничение возможности проведения закупок неконкурентными способами и т. д. На смену понятию «размещение заказа», использовавшемуся в законе № 94-ФЗ пришло понятие «закупки для государственных и муниципальных нужд», наиболее соответствующее положениям международных документов, в этой сфере.

¹³ Данилова С. Н. Управление закупками продукции для государственных и муниципальных нужд : учебное пособие / С. Н. Данилова. – Саратов : Саратовский социально-экономический институт РЭУ им. Г. В. Плеханова. С. 38

¹⁴ закон № 94-ФЗ

¹⁵ Данилова С. Н. Управление закупками продукции для государственных и муниципальных нужд : учебное пособие / С. Н. Данилова. – Саратов : Саратовский социально-экономический институт РЭУ им. Г. В. Плеханова. С. 39

В современном международном законодательстве, под закупками в соответствии с Типовым законом ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг от 15 июня 1994 г. понимается приобретение любыми способами товаров (работ) или услугкупающими организациями.¹⁶ Указанный закон явился руководящим документом при организации национальной системы публичных закупок в большинстве стран Запада. Вместе с тем, система организации и регулирования публичных закупок в различных странах существенно отличается по подходам к содержанию понятия «закупки», составу субъектов, характеру нормативно-правового регулирования и направлениям его совершенствования.

Так, в США современная система публичных закупок сложилась задолго до принятия международного закона о закупках ЮНСИТРАЛ и основана на принятых еще в 1983 г. Федеральных правилах приобретения товаров и оказания услуг, устанавливающих целью федеральной контрактной системы приобретения товаров, оказания услуг для нужд государственных заказчиков своевременное получение лучших по качеству товаров или услуг для потребителей при сохранении общественного доверия и выполнении государством принятых на себя обязательств.¹⁷

При разработке основных нормативных актов, регулирующих осуществление государственных и корпоративных закупок в России в качестве руководящего документа были использованы, в том числе, и положения Типового закона ЮНСИТРАЛ.

Правовое регулирование корпоративных закупок – это новое явление для отечественной правовой системы, поскольку 223-ФЗ стал первым федеральным законом, принятым с целью урегулирования закупок, осуществляемых государственными корпорациями. Однако, нельзя сказать что до его принятия государственные компании и субъекты естественных монополий осуществляли свои закупки бессистемно. Задолго до принятия этого закона практически все круп-

¹⁶Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг : Комиссия ООН по праву международной торговли ЮНСИТРАЛ 15 июня. 1994 г. // Организация Объединенных Наций Ежегодник. 1994 год. Т. XXV. – Нью-Йорк:, 1996. С. 417

¹⁷ Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография / Ф. А. Тасалов. – Москва : Проспект, 2016. С.24

ные организации разработали и приняли собственные локальные акты, упорядочившие организацию и осуществление закупок с учетом особенностей компании и наиболее эффективного удовлетворения ее потребностей. Примером могут служить: «Положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «ФСК ЕЭС», утвержденное в соответствии с протоколом № 43 от 14.05.2007 решением Совета директоров, Распоряжение президента ОАО «РЖД» от 31.07.2010 г. № 1661р «О порядке размещения заказов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для осуществления основных видов деятельности ОАО «РЖД», Единый отраслевой стандарт закупок, утвержденный приказом Госкорпорации «Росатом» № 518 от 29.07.2009 г.

Эти положения разрабатывались с учетом рекомендованных законом ЮНСИТРАЛ порядка и способов осуществления закупок, с учетом передового опыта закупок зарубежных компаний и сопровождались внедрением автоматизированных систем планирования, сбора и обработки заявок на закупку товаров, работ, услуг со всех структурных подразделений компании и ее филиалов, созданию информационных систем для размещения заказов и проведению закупок в электронном виде, внедрению системы контроля и аудита.

Разработка и внедрение корпоративных положений о закупках до принятия закона № 223-ФЗ свидетельствует о том, что коммерческие организации, в том числе организации с государственным участием и субъекты естественных монополий будучи заинтересованными в повышении эффективности деятельности, снижении затрат, сами стремятся к повышению конкуренции своих закупок и внедрению систем контроля за работой менеджеров закупочного сектора. Компании, обладающие достаточными финансовыми ресурсами, способные обеспечить работу специальных подразделений – организаторов закупок, проводить обучение специалистов по закупкам, внедрять информационные технологии планирования и осуществления закупок, проводили эту работу еще до установления государственного регулирования корпоративных закупок законом № 223-ФЗ. Так, ОАО ФСК ЕЭС в 2010 г. в результате проведения конку-

рентных закупочных процедур сэкономило 41,6 млрд. руб. Сэкономленные средства были направлены на строительство и модернизацию энергообъектов¹⁸. Таким образом, существовавшие до 18.07.2011 г. корпоративные системы управления закупками, были уже в достаточной степени высокоэффективными, и стремление к установлению государственного контроля за проведением закупок этими организациями нельзя обосновывать отсутствием конкуренции и низкой экономической эффективностью их закупочной деятельности.

Современная система закупок в Российской Федерации имеет сложную структуру их организации, которая включает, по сути три самостоятельные подсистемы:

- государственные (муниципальные закупки), регулируемые законами № 44-ФЗ, законом «О государственном оборонном заказе», «О государственном материальном резерве», а также многочисленными подзаконными нормативными правовыми актами;
- корпоративные закупки, регулируемые Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и подзаконными нормативными правовыми актами;
- коммерческие закупки- регулируемые гражданским законодательством.

Существует также классификация закупок, в основу которой положен широкий подход к употреблению термина «публичные закупки» в значении любых закупок, проводимых публично, т.е. среди неопределенного круга потенциальных поставщиков, как правило, на специальных электронных площадках (сайтах) в сети Интернет¹⁹. Такая классификация, используется в частности, К. В. Кичиком, а также Е.П. Губиным, П.Г. Лахно и различает в общей системе публичных закупок подсистемы государственных, корпоративных и иных (публичных) закупок.

¹⁸ ОАО «ФСК ЕЭС» в 2010 году сэкономило в результате проведения закупочных процедур 41,6 млрд. рублей [Электронный ресурс] : Акционерам и ирам // Официальный сайт ОАО «ФСК ЕЭС». – Режим доступа: <http://www.fskees.ru>

¹⁹ Кичик К.В. Законодательство России о публичных закупках (обзорная статья) / К. В. Кичик // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции – Москва : Юстицинформ, 2015. С. 107

В основу деления закупок на указанные подсистемы положены критерии правового статуса закупающего субъекта, и источники финансирования. Государственные закупки, осуществляемые в соответствии с контрактной системой проводятся государственными и муниципальными заказчиками: государственными органами (в том числе, органами государственной власти), государственными корпорациями "Росатом" и "Роскосмос", органами управления государственным внебюджетным фондом, государственными казенными учреждениями, бюджетными учреждениями, государственными, муниципальными унитарными предприятиями.

Как правило, закупки указанных заказчиков, финансируются за счет средств соответствующего бюджета и направлены на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Исключения составляют государственные корпорации, муниципальные и государственные унитарные предприятия, которые юридически являются коммерческими организациями и проводят закупки для целей обеспечения собственной хозяйственной деятельности, целью которой является извлечение прибыли. Включение этих субъектов в число заказчиков, обязанных осуществлять закупки в соответствии с регламентами контрактной системы в рамках закона № 44-ФЗ, до настоящего времени вызывает споры, т. к. по мнению ряда исследователей (О. А. Беляева, Л. В. Андреева), по сути, размывает критерии отграничения государственных закупок от корпоративных и стирает различия между нуждами публично-правовых образований и потребностями самостоятельных субъектов рыночных отношений.²⁰

После принятия закона № 223-ФЗ Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ проводилось исследование регулирующего воздействия закона, по итогам которого эксперты пришли к выводу, о том, что регулирование

²⁰ Андреева Л. В. Тенденции развития законодательства в сфере осуществления закупок отдельными видами юридических лиц / Л. В. Андреева // Журнал предпринимательского и корпоративного права, С. 9

закупок в этой сфере вообще не требуется, и не только не повысит эффективность закупок, но и приведет к возрастанию издержек госкомпаний.²¹

Круг заказчиков, осуществляющих корпоративные закупки, в соответствии с ч. 2 ст. 1 закона № 223-ФЗ включает государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, субъекты естественных монополий, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов, автономные учреждения; хозяйственные общества, с долей государственного или муниципального участия свыше пятидесяти процентов; а также дочерние общества указанных субъектов; бюджетные учреждения при осуществлении закупок за счет средств, полученных от приносящей доход деятельности, грантов, и в качестве исполнителя по контракту, при условии наличия размещенного в единой информационной системе положения о закупках; государственные и муниципальные унитарные предприятия при наличии положения о закупках, размещенного до начала года в единой информационной системе, при осуществлении закупок за счет грантов физических и юридических лиц, в качестве исполнителя по контракту; аптечные организации, являющиеся государственными или муниципальными предприятиями, осуществляющие закупки без привлечения бюджетных средств; федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства.

Таким образом, отдельные категории заказчиков, например, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», а также, в установленных законом случаях, бюджетные учреждения, государственные и муниципальные уни-

²¹ Потери госкомпаний от действия 223-ФЗ могут составить более 250 млрд. рублей. // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» [сайт]. - Москва, 2012. – Режим доступа: <https://iq.hse.ru>

тарные предприятия, осуществляют свою закупочную деятельность в соответствии с требованиями двух федеральных законов № 44-ФЗ и № 223-ФЗ.

В условиях отсутствия четких различий по субъектам между государственными и корпоративными закупками, а также тенденций изменения законодательства о корпоративных закупках, некоторые исследователи высказывают идеи о возможной полной унификации государственных и корпоративных закупок на основе контрактной системы²².

История развития отечественной закупочной системы свидетельствует о значительной доли административного контроля за осуществлением закупок со стороны государства. Становление закупочной системы прошло длительный этап выработки понятийного аппарата, определения круга общественных отношений, подлежащих регулированию, и выбора оптимальных способов их правового регулирования. Выделились три самостоятельные подсистемы закупок, отличающиеся по субъектам, основным методам правового регулирования, степени вмешательства государства в процессы осуществления закупок. При этом, корпоративные закупки, выделились из коммерческих в 2012 году, с вступлением в силу закона № 223-ФЗ. По своей природе, отношения, регулируемые этим законом это отношения в сфере деятельности коммерческих организаций, являющихся самостоятельными участниками рыночных отношений и преследующих целью извлечение прибыли.

Критерии отличия нормативно-правового регулирования корпоративных и государственных закупок, по мнению ряда исследователей, являются не вполне определенными, поскольку отдельные заказчики являются субъектами как государственных, так и корпоративных закупок. В целом, становление закупочной системы в Российской Федерации до настоящего времени не завершено и место закона № 223-ФЗ в общей системе нормативно-правового регулирования закупочной системы, его значение до настоящего времени вызывает споры.

²²Исютин-Федотков Д.В. Тенденции деградации современных корпоративных закупок / Д. В. Исютин-Федотков // Гражданское право. – 2017. – № 4. – С. 18

1.2 Государственные и корпоративные закупки: общее и особенное

Как уже отмечалось выше, в условиях продолжающегося реформирования закупочной системы в России, до настоящего времени не выработана единая концепция правового регулирования корпоративных закупок. Для того чтобы прояснить, какие цели ставились законодателем при создании отдельной системы норм для корпоративных закупок необходимо обратиться к истокам разработки и принятия закона № 223-ФЗ.

К моменту работы над проектом этого закона, уже существовал действующий федеральный закон, регламентирующий закупки для государственных и муниципальных нужд - закон N 94-ФЗ. В первоначальной редакции проекта наименование Закона № 223-ФЗ звучало иначе: «О закупках товаров, работ, услуг государственными корпорациями (компаниями), субъектами естественных монополий, организациями коммунального комплекса». Уже в ходе обсуждения законопроекта возникали вопросы об обоснованности принятия отдельного закона в отношении закупок товаров, работ, услуг компаниями с государственным участием и естественными монополиями. В условиях намечавшихся реформ государственных закупок и критики действовавшего закона № 94-ФЗ, некоторые парламентарии, в частности, Решульский С. Н., высказывались об отсутствии необходимости в принятии отдельного закона в отношении закупок государственных корпораций и естественных монополий и целесообразности реформирования Федерального закона № 94-ФЗ, с включением в него соответствующего блока поправок, касающихся осуществления закупок отдельной категории заказчиков: государственных компаний, компаний с государственным участием.²³

Один из авторов законопроекта М. Л. Шаккум обосновывал потребность в принятии закона о закупках для государственных компаний необходимостью повышения прозрачности деятельности предприятий с государственным уча-

²³ Рассмотрение законопроекта № 520154-5 О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц в первом чтении [Электронный ресурс] : Стенограммы обсуждения законопроекта № 520154-5. Заседание от 11.05.2011 № 228 // Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://api.duma.gov.ru>

стием. По его мнению, этот закон должен был впервые ввести обязанность юридических лиц с государственным участием раскрывать информацию о государственных закупках: «Теперь эти лица будут закупать не как им бог на душу положит, а в соответствии с Положением о закупках». При этом, Шаккум Л. М. отмечал, что «практически никакого пересечения с 94-ФЗ здесь нет».²⁴

Таким образом, по замыслу разработчиков законопроекта, закупки государственных компаний и компаний с государственным участием, их дочерних обществ, субъектов естественных монополий необходимо было урегулировать, с целью повышения эффективности расходования денежных средств такими заказчиками, но осуществлять это регулирование способами, отличными от способов регулирования закупок субъектов, являющихся получателями бюджетных средств, выполняющих публичные функции.

Целями закона № 223-ФЗ в соответствии со ст. 1 являются: обеспечение единства экономического пространства, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах, в том числе, для целей коммерческого использования, с необходимыми показателями цены, качества и надежности, эффективное использование денежных средств, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности закупки, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Целями федерального закона № 44-ФЗ являются: повышение эффективности, результативности осуществления закупок; обеспечение гласности и прозрачности; предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок при планировании, определении поставщика, заключении договора, исполнении договора, мониторинга, аудита и контроля.

²⁴ Рассмотрение законопроекта № 520154-5 О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц в первом чтении [Электронный ресурс] : Стенограммы обсуждения законопроекта № 520154-5. Заседание от 11.05.2011 № 228 // Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://api.duma.gov.ru>

Таким образом, цели двух этих законов во многом пересекаются и даже совпадают: повышение результативности и эффективности осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд соответствует цели создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков по закону № 223-ФЗ в необходимых им товарах, работах, услугах и эффективного расходования денежных средств. В части повышения гласности, прозрачности и предотвращения коррупции и других злоупотреблений цели этих нормативных актов полностью совпадают.

В законе № 223-ФЗ в качестве целей указаны также обеспечение единства экономического пространства, развитие добросовестной конкуренции, расширение и стимулирование участия физических и юридических лиц в закупках товаров, работ, услуг. Каковы же принципиальные отличия государственных и корпоративных закупок, каковы принципы и механизмы регулирования их закупочной деятельности и чем они обусловлены?

Сравнивая систему государственных и корпоративных закупок, стоит отметить, что в основе реформы государственных закупок, проведенной в 2013 году, лежали идеи всестороннего регулирования закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков на всех этапах ее осуществления. Целью отмены закона № 94-ФЗ подвергнутого острой критике за неэффективность, высокий уровень коррупции и злоупотреблений, и замены его новым законом № 44-ФЗ являлось повышение прозрачности закупочной деятельности на всех стадиях ее осуществления, включая планирование, обоснование плановой стоимости, выбора способа определения поставщика, осуществление закупки, заключение и исполнение контракта.

Государственные заказчики при осуществлении закупок могут применять только те способы закупки, которые установлены законом. При этом, для отдельных товаров, работ, услуг Правительством прямо установлены способы определения поставщика, которые государственные заказчики вправе исполь-

зовать²⁵. Перечень применяемых в соответствии с законом № 44-ФЗ способов закупки приведен в таблице Б.1 – Способы государственных закупок. Приложение Б

Согласно закону N 44-ФЗ единственным неконкурентным способом определения поставщиков является закупка у единственного поставщика. К конкурентным способам определения поставщиков по закону N 44-ФЗ относятся: конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс); аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион); запрос котировок; запрос предложений.

Конкурентные закупки, в свою очередь, по форме проведения могут быть закрытыми и открытыми. Согласно ст. 84 закона № 44-ФЗ к закрытым способам определения поставщиков относятся: закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, закрытый аукцион, при которых информация о закупках сообщается заказчиком путем направления приглашений принять участие в закупке и документации ограниченному кругу лиц, которые соответствуют требованиям, предусмотренным законом, и способны осуществить поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся объектами закупок. Перечень случаев, в которых допускается определение поставщика закрытым способом, установлены частью 2 указанной статьи: при закупке для федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну; закупке услуг по страхованию, транспортировке и охране драгоценных металлов РФ, редких изданий, музейных коллекций, иных ценностей имеющих историческое, художественное или культурное значение; закупок услуг по уборке помещений, услуг водителей обеспечивающих деятельность судей и приставов.

²⁵ О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) : расп. Правительства РФ от 21 март 2016 г. № 471-р // Собрание законодательства РФ – 2016 – № 13, ст. 1880

Согласно ст. 93 закона № 44-ФЗ установлен исчерпывающий перечень случаев, при которых заказчик вправе осуществлять закупку у единственного поставщика. При этом п. 4 ч. 1 ст. 93 к таким случаям относит, в том числе, закупки товаров, работ, услуг на сумму, не превышающую ста тысяч рублей, при условии, что годовой объем таких закупок не выше двух миллионов рублей или не выше пяти процентов совокупного годового объема закупок заказчика.

В соответствии с законом № 223-ФЗ, в редакции до 31.12.2017 г. корпоративные заказчики самостоятельно определяют перечни случаев закупки у единственного поставщика. В различных положениях о закупках этот перечень и критерии определения возможности осуществления закупки таким способом различны. Достаточно распространены правила, в соответствии с которыми, закупки на сумму, не превышающую пятисот тысяч рублей (или иной установленный положением размер) заказчик вправе осуществлять у единственного поставщика. Перечень применяемых неконкурентных способов, на примере Госкорпорации «Росатом» приведены в таблице В 2 - Неконкурентные способы корпоративных закупок. Приложение В.

Кроме того, заказчики устанавливают в положении право не размещать в открытых источниках сведения о закупках, стоимость которых не превышает установленного значения. В частности, ПАО «Сбербанк» в соответствии со своим Положением вправе не размещать сведения о закупках, стоимость которых не превышает пятиста тысяч рублей.²⁶

Согласно аналитическим данным системы поиска тендеров «ИнитПро», представленным на рисунке. 1, объем закупок, осуществляемых в рамках 223-ФЗ в 2017 году в суммовом выражении составил 58,2 %. В связи с этим, принимая во внимание, что деятельность госкомпаний составляет значительную часть доходных статей бюджета страны, в конце 2017 г. в ходе обсуждения законопроекта о внесении изменений в закон № 223-ФЗ, разработчики указывали на необходимость повышения прозрачности закупок, развитие конкуренции, в том

²⁶ Положение о закупках ОАО «Сбербанк России». – утв. 05.12.11 г. – Москва : ОАО «Сбербанк России», 2011. С.4

числе с помощью регламентации способов закупок, снижения их количества, и сокращению возможностей применения заказчиками неконкурентных процедур²⁷.

О необходимости установления закрытого перечня способов закупок, осуществляемых корпоративными заказчиками еще в 2015 г. высказывались Счетная палата РФ и Федеральная антимонопольная служба.²⁸ Оправдано ли установление ограниченного перечня способов закупок по аналогии с Федеральным законом № 44-ФЗ, регулирующим осуществление закупок государственными и бюджетными учреждениями?

В разделе способ размещения закупки, на сайте Единой информационной системы содержатся записи о тысячах различных способов закупок. Значительная часть таких закупок представляет собой, по сути, традиционные способы: конкурс, запрос предложений, запрос котировок и аукцион, но с указанием на особенности его проведения: на какой электронной площадке он проводится, количестве этапов, количестве лотов, открытый или закрытый, в электронной форме, на бумажном носителе, встречается также формулировка «на конвертах», с переторжкой или без переторжки и т. д. При всем многообразии формулировок, по своему содержанию это те же распространенные способы закупки, встречающиеся и в законе № 44-ФЗ от 05.04.2013 г.

Достаточно часто в перечне способов закупок встречается тендер. При этом, по своему содержанию этот способ закупки аналогичен запросу предложений с предварительным квалификационным отбором. В частности, в Положении о закупках ФГБУ "Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт", под тендером подразумевается конкурентная процедура закупки, к участникам которой предъявляются единые требования и

²⁷ Рассмотрение законопроекта № 821534-6 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования закупок. Третье чтение [Электронный ресурс] : Стенограммы обсуждения законопроекта № 821534-6. Заседание от 20.12.2017 г. № 87 // Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://api.duma.gov.ru>

²⁸ Тридцать уникальных способов закупки по Закону № 223-ФЗ [Электронный ресурс] : электронный журнал ПРО-ГОСЗАКАЗ.РУ от 16.09.2016 // Справочная система ПРО-ГОСЗАКАЗ.РУ . – Режим доступа: www.pro-goszakaz.ru

дополнительные требования и победитель такой закупки определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор.

Положением о закупках ГУП «Башфармация» РБ предусмотрена такая процедура закупки, как централизованный единый заказ – ЦЕЗ. Это процедура выбора поставщика, в ходе которой Заказчик поэтапно уточняет требования к наименованию и количеству товара, а победитель определяется программой на основе сравнения предложений нескольких участников процедуры по наименьшей заявленной участниками цене лота, из числа участников, прошедших первый этап процедуры закупки и заключивших договор поставки с Заказчиком²⁹.

Достаточно большое количество способов закупок являются нетипичными и по содержанию – неконкурентными способами: «экстренная закупка», «упрощенная форма», «сложная неконкурентная процедура закупки»³⁰, «селективная закупка», «сообщение о заинтересованности», «прямые закупки», «ряд закупочных процедур», «срочная закупка»,³¹ «прямой выбор», «прямое назначение подрядчика/исполнителя», «прямая контрактация», «продлонгация»³², «простая закупка», «прямой поиск», «без проведения торгов: выбор предложений из сводного прайс-листа», «безальтернативная закупка», «внутригрупповая закупка»³³ и т. д.

В соответствии ч. 2 ст. 2 закона № 223-ФЗ порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обес-

²⁹ Документация по проведению ЦЕЗ [Электронный ресурс] : Извещение о проведении ЦЕЗ ГУП «Башфармация» от 18.12.2014 № 31401839234. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. - Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru>

³⁰ Положение о Закупках ООО «РУСАЛОКС» [Электронный ресурс] : полож. о закупках утв. Советом директоров от 24 декабря 2013. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

³¹ Положение о Порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг ОАО «ЮТСК» [Электронный ресурс] : полож. о закупках от 07.07 2017 // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

³² О проведении закупки в виде продлонгации договора [Электронный ресурс] : извещение ФГУП РС СП от 12.12.2012 № 89 // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

³³ Положение о закупках товаров, работ, услуг ОАО "Дальневосточный центр судостроения и судоремонта» [Электронный ресурс] : полож. о закупках от 14.12.2015 // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

печением закупки положения, должны быть установлены в Положении о закупках.

На практике, в Положениях о закупках зачастую содержится лишь перечень применяемых способов осуществления закупки, нередко даже не определено их содержание, порядок осуществления, условия выбора формы проведения закупки: открытой, закрытой, электронной, требований, предъявляемых к поставщикам при осуществлении закупки тем или иным способом.

Отсутствие регламентации этих условий в Положении о закупках нередко приводит к их оспариванию. Так, в сентябре 2016 года Муниципальное автономное учреждение культуры "Мурманские городские парки и скверы" (далее – Учреждение) обратилось в суд с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Мурманской области (далее - Управление) о признании недействительными решения и предписания о нарушении антимонопольного законодательства. Оспариваемым решением Управления были признаны незаконными, нарушающими законодательство о защите конкуренции отдельные пункты Положения о закупках, в связи с отсутствием объективных требований, определяющих основания для закупки у единственного поставщика или порядка выбора такого поставщика, формальный характер таких требований. Позднее суды первой и апелляционной инстанции признали предписание, выданное Управлением незаконным, мотивируя это тем, что предусмотренный в Положении способ закупки у единственного поставщика соответствует действующему законодательству, и позволяет заказчику самостоятельно определять способы закупки товаров, работ, услуг, не ограничиваясь только конкурентными способами закупки, кроме того, Учреждение при осуществлении закупки у единственного поставщика инициирует и обосновывает необходимость ее проведения³⁴.

³⁴ Постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда по делу № А42-4171/2016 [Электронный ресурс] : пост. Тринадцатого ААС по делу № А42-4171/2016 от 01.02.2017 // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

Детальная регламентация в Положении исчерпывающего перечня условий проведения закупки у единственного поставщика, исключила бы возможные споры, относительно обоснованности проведения закупки таким способом и позволила бы Учреждению избежать необходимости участия в длительных судебных тяжбах с антимонопольным органом.

Но несмотря на существующие проблемы правового регулирования, связанные в том числе и с чрезмерным многообразием применяемых корпоративными заказчиками способов закупки, идея их полной унификации и установления по аналогии с контрактной системой исчерпывающего перечня способов закупки противоречит природе корпоративных закупок, принципам и целям деятельности хозяйствующих субъектов, являющихся свободными участниками рыночных отношений. Многообразие применяемых заказчиками способов закупки зачастую позволяет им наиболее эффективно решать задачи своевременного обеспечения возникающих потребностей, осуществления закупки именно тех товаров, работ, услуг, которые им необходимы, и гибко реагировать на изменения потребностей в товарах, работах, услугах.

Перечень наиболее распространенных способов закупки, встречающихся в положениях, разработанных в соответствии с требованиями закона № 223-ФЗ содержит такие способы как, например, открытый конкурс в электронной форме с возможностью подачи участниками помимо основного предложения, альтернативной заявки, с проведением процедуры переторжки, или аукциона с предварительным квалификационным отбором, многоэтапных процедур - Таблица В-1 – Конкурентные способы корпоративных закупок.

В таких процедурах заказчик, проводит переговоры с участниками определенного товарного рынка, получает информацию о характеристиках товара, работы, услуги и таким образом имеет возможность установить перечень требований и критериев оценки предложений поставщиков, исходя из представлений о наиболее эффективном удовлетворении потребностей.³⁵ В отличие от го-

³⁵ Единый отраслевой Стандарт (Положение о закупке) государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». – утв. 07.02.2012. – Москва : Госкорпорация «Росатом», С. 26

сударственных закупок, осуществляемых публичными субъектами, устанавливающих жесткую регламентацию всех этапов реализации планирования и проведения закупок, закупки корпоративных заказчиков должны исходить из принципов недопустимости вмешательства в хозяйственную деятельность юридических лиц, предоставляя им возможности свободного определения способов решения задачи обеспечения собственных нужд, и самостоятельного решения вопросов что, у кого и по какой цене закупать, при условии соблюдения принципов обеспечения конкуренции.

Таким образом, и государственные и корпоративные закупки направлены на достижение цели эффективного обеспечения нужд заказчиков в качественных товарах, работах, услугах, на условиях конкуренции. Отличия правового статуса субъектов определяет и способы регулирования закупочной деятельности. Государственные заказчики в своей деятельности расходуют бюджетные средства, и осуществляют полномочия в публичных интересах, поэтому и регулирование закупок в соответствии с законом № 44-ФЗ осуществляется в основном императивным методом, устанавливая жесткие рамки планирования, обоснования, проведения закупок и контроля за исполнением контрактов. Корпоративные закупки выделились в самостоятельную подсистему из коммерческих закупок и по своей природе являются способами определения коммерческими организациями наиболее выгодных условий обеспечения в товарах, работах, услугах. Заказчиками по закону № 223-ФЗ выступают коммерческие организации, действующие в своем интересе, и в связи с этим, представляется оправданным, преобладание диспозитивных методов регулирования их закупок, предоставляющих широкие возможности самостоятельного выбора способов планирования, осуществления закупок и исполнения договорных обязательств.

2 НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК

2.1 Конкурентные и неконкурентные способы закупок

По мнению руководителя ФАС России И.Ю. Артемьева «развитие конкуренции - необходимый фактор и условие экономического роста, она приносит повышение производительности труда, снижение цен, экономию ресурсов, улучшение качества».³⁶ Основным механизмом обеспечения конкуренции в закупках является применение конкурентных способов закупки, обеспечивающих широкий доступ поставщиков к участию.

Целесообразно провести сравнительный анализ конкурентных и неконкурентных способов закупок, используемых отдельными видами заказчиков, осуществляющих закупочную деятельность в соответствии с законом № 223-ФЗ и проанализировать объемы закупок, осуществляемых конкурентными и неконкурентными способами. Для целей сравнения обратимся к закупкам отдельных крупных компаний, представляющих различные категории заказчиков по закону № 223-ФЗ. ПАО «Сбербанк» России является покупающей организацией в рамках закона № 223-ФЗ, как компания, в уставном капитале которой доля участия Российской Федерации составляет 50%. ОАО «РЖД» - одна из крупнейших компаний – заказчиков по закону 223-ФЗ является субъектом естественной монополии; Госкорпорация «Росатом» - является государственной корпорацией, кроме того, анализ ее закупок представляет интерес также в связи с тем, что Госкорпорация осуществляет закупки как в рамках закона № 223-ФЗ, так и закона № 44-ФЗ.

Положением о закупках ПАО «Сбербанк России», утвержденным Постановлением Наблюдательного Совета от 05.12.11 г. № 2348, предусмотрены шесть основных способов закупок: электронный аукцион, запрос котировок, запрос предложений, конкурс, конкурентный анализ, закупка у единственного источника.

³⁶ Молчанов А. В. Конкуренция, равенство участников торгов и поддержка малого предпринимательства: вопросы соотношения / А.В. Молчанов // Журнал предпринимательского и корпоративного права – 2017– N 2 С. 22

Конкурсы и запросы предложений могут быть открытыми или с ограниченным участием, одноэтапными или многоэтапными, аукцион может проводиться как один из этапов конкурса или запроса предложений, в качестве этапа могут проводиться переговоры для уточнения требований к продукции, способов наилучшего удовлетворения потребностей Банка.³⁷ Запрос котировок также может быть открытым или с ограниченным составом участников. Перечень способов закупок, с указанием их распределения в общем объеме закупок компании за 2017 год по данным Единой информационной системы в сфере закупок представлен на рисунке 1. Приложение Г.

Помимо названных типичных способов закупки предусмотрен также конкурентный анализ, который согласно Положению является конкурентным способом закупки, при котором предложение о заключении договора направляется поставщику, выбранному на основании анализа цен продукции, опубликованных в открытых источниках. Победителем признается поставщик, предлагающий наименьшую цену на продукцию, соответствующую требованиям Банка. При этом не указано, сколько таких цен, опубликованных различными поставщиками необходимо проанализировать, из какого количества производится отбор и по каким основаниям выбираются организации, для анализа цен, составляется ли какой-либо протокол по результатам такого анализа.³⁸ Вместе с тем, согласно данным, опубликованным в Единой информационной системе в 2017 году ПАО «Сбербанк» не проводилось ни одной закупки таким способом. Возможно, такие закупки проводились по стоимости, не превышающей пятисот тысяч рублей, и в связи с этим не были опубликованы.

Также предусмотрен квалификационный отбор, для выявления поставщиков, соответствующих требованиям Банка по основным закупаемым категориям продукции по результатам которого может быть проведена закупка с ограниченным участием одним из вышеперечисленных способов.

³⁷ Положение о закупках ОАО «Сбербанк России». – утв. 05.12.11 г. – Москва : ОАО «Сбербанк России», 2011. С. 20

³⁸ Там же, С.14

Следует отметить, что в Положении о закупках не указано, при каких условиях, проводятся процедуры с ограниченным количеством участников, требования, предъявляемые при проведении таких закупок. Предполагается, что требования к участникам, порядок и критерии оценки должны быть установлены документацией к закупке. А в случае проведения многоэтапной закупки, решение о проведении следующего этапа, порядка и условий его проведения могут определяться комиссией. Так, в случае проведения переговоров с участниками, допущенными к переговорам по результатам проведения первого этапа закупки, комиссия определяет очередность проведения переговоров с участниками. В Положении также не указана форма проведения переговоров: очные, заочные или по телефону, предполагается, что это также определяется комиссией либо прописывается в документации конкретной закупки.

За 2017 год по данным Единой информационной системы всего ПАО «Сбербанк» было проведено 4918 закупок, подлежащих опубликованию из которых 33,41% составили закупки у единственного источника. Распределение объемов закупок по используемым способам определения поставщика представлено на рисунке 1

Следующим крупным заказчиком, осуществляющим свою деятельность в рамках Федерального закона № 223-ФЗ является Госкорпорация «Росатом». Осуществление закупок Госкорпорацией проводится как в соответствии с положениями 223-ФЗ, так и 44-ФЗ, в зависимости от источника финансирования закупки: закупки за счет бюджетных средств осуществляются в соответствии с федеральным законом № 44-ФЗ, закупочные процедуры за счет собственных и внебюджетных средств осуществляются в соответствии с законом № 223-ФЗ.

Документом, регламентирующим осуществление закупок, проводимых в рамках закона № 223-ФЗ, является утвержденный решением наблюдательного совета Госкорпорации «Росатом» от 07.02.12 г. № 37 Единый отраслевой Стандарт закупок (Положение о закупке) Государственной корпорации «Росатом»³⁹..

³⁹ Единый Стандарт

Как и ПАО «Сбербанк», Госкорпорация публикует не все свои закупки - существует достаточно объемный перечень стратегической продукции, сведения о закупке которой не размещаются в Единой информационной системе. В отличие от ПАО «Сбербанк», это обусловлено тем, что в указанный перечень входят товары, работы, услуги в сфере использования атомной энергии, имеющие стратегическое значение для обеспечения безопасности Российской Федерации и использования объектов атомной энергии.⁴⁰

Единым стандартом детально регламентированы обязательные требования и критерии оценки, которые заказчик вправе устанавливать при закупках товаров, работ, услуг. Закупаемые виды продукции, товаров, услуг разбиты по группам, для каждой из которых установлены требования предъявляемые к участникам и документы, которые необходимо предоставить в подтверждение соответствия таким требованиям.

Перечень конкурентных закупок, в которых в соответствии с требованиями Единого стандарта обеспечена возможность участия любого участника закупки, если иное не установлено законодательством и/или Единым стандартом, включает конкурс, аукцион, редукцион, запрос предложений, запрос цен, проводимых в формах: открытой либо закрытой, электронной либо неэлектронной, одноэтапной либо многоэтапной, однолотовой либо многолотовой. Полный перечень закупок Госкорпорации «Росатом» с указанием применяемых форм проведения представлен на рисунке 3 Приложения Г.

При этом, и под конкурсом и под запросом предложений, понимается способ определения поставщика, который предложит лучшие условия исполнения договора по совокупности критериев, установленных документацией. Эти способы отличаются только по минимальным сроками размещения информации: для конкурса не менее чем за десять рабочих дней, для запроса предложений не менее чем за пять рабочих дней, а также по обязательности заключе-

⁴⁰ Об утверждении перечня товаров, работ, услуг в сфере использования атомной энергии, сведения о закупках которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению на официальном сайте : расп. Правительства РФ от 24.декаб.2015 г. № 2662-р // Собрание законодательства РФ. –2016 – № 1 (часть II), ст. 266

ния договора. В отношении открытого запроса предложений, обязанность заключения договора с поставщиком определяется Стандартом, а в отношении конкурса также и нормами Гражданского кодекса РФ.⁴¹

Приоритетными способами определения поставщика в соответствии с Единым стандартом являются открытый аукцион и конкурс.⁴² Однако, как показывает практика применение этих способов не всегда эффективно. Конкурс как способ закупки отличается сложностью для самих поставщиков, т. к. им необходимо представить в составе заявки такой перечень документов, который позволит установить, что заявка участника, содержит лучшие условия исполнения контракта. В связи с этим, такой способ закупки не всегда пользуется популярностью особенно при закупках технически сложной продукции. Так в сентябре 2017 года, АО «Концерн Росэнергоатом», был размещен открытый конкурс на закупку станочного оборудования, однако, на участие в закупке не было подано ни одной заявки, тогда как размещение этой же закупки способом открытый запрос предложений обеспечило заказчику достаточный уровень конкуренции в закупке – на участие было подано три заявки⁴³.

В Приложении № 9 к Единому стандарту, установлен перечень продукции, закупка которой проводится в форме аукциона (редукциона), а также запроса цен, в случае, если цена закупки не превышает десяти миллионов рублей. В указанный перечень включена, в том числе, продукция горнодобывающих отраслей, и промышленного производства: полезные ископаемые, древесина, металлы, оборудование, автомобили и т.д. Условия выбора способа и формы закупки регламентированы п. 2. ст. 4.2.1 Единого стандарта, к примеру, закупка продукции, влияющей на безопасность объектов использования атомной энергии, осуществляется исключительно в формах конкурса или аукциона, закупка

⁴¹ Единый отраслевой Стандарт (Положение о закупке) государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». – утв. 07.02.2012. – Москва : Госкорпорация «Росатом», 2012 – стр.26

⁴² Там же, стр.

⁴³ Решение Московского УФАС по делу № 1-00-2409/77-17 [Электронный ресурс] : решение Московского УФАС по делу № 1-00-2409/77-17 от 13.12.2017. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

продукции, содержащей сведения, составляющие государственную или коммерческую тайну, проводится только в закрытой форме⁴⁴.

К неконкурентным способам закупки, предусмотренным Единым стандартом, относятся: мелкая закупка, упрощенная закупка, закупка у единственного поставщика, закупка путем участия в конкурентной процедуре продавца закупка во исполнение доходных договоров - по выбору субподрядчиков (поставщиков, соисполнителей), когда заказчик не в силах собственными средствами поставить весь объем необходимой стороннему заказчику продукции. Содержание этих способов закупок указано в таблице В 2 Приложение В.

Перечень применяемых способов закупки включает равное количество конкурентных и неконкурентных способов закупки, а всего десять способов. Распределение закупок, проведенных Госкорпорацией в качестве заказчика по способам закупки, в рамках законов № 223-ФЗ и 44-ФЗ за 2017 год по данным Единой информационной системы в сфере закупок представлено на рисунках 3,4 Приложения Г.

Из представленной на рисунке 3 диаграммы, видно, что конкурентные способы закупки составили в совокупности всего 24,57 %, от общего объема закупок, проведенных в рамках закона № 223-ФЗ. Достаточно большой объем закупок Госкорпорации (более половины) составили закупки у единственного поставщика, а также мелкие и упрощенные закупки, которые также относятся к неконкурентным способам.

На первый взгляд такая статистика может свидетельствовать о крайне низком уровне обеспечения конкуренции при осуществлении закупок. Однако, для получения объективных выводов необходимо установить в каких случаях проводятся закупки неконкурентными способами, установлен ли перечень условий проведения закупки неконкурентным способом и насколько эти условия обоснованы.

⁴⁴ Единый отраслевой Стандарт (Положение о закупке) государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». – утв. 07.02.2012. – Москва : Госкорпорация «Росатом», 2012. С. 65

Упрощенная закупка проводится при закупке финансовых услуг, закупке продукции, включенной в спецперечень товаров, работ и услуг для нужд атомной отрасли, например: комплектных ядерных реакторов, ядерного топлива, ураносодержащего сырья и т. п.

Мелкая закупка проводится при закупке продукции стоимостью до 1 млн. руб., закупки ГСМ стоимостью до 3 млн.руб. в год, закупке продуктов питания учреждений атомной отрасли, закупке преподавательских услуг.

В исключительных случаях установлено также право руководителя организации атомной отрасли, в случае если цена закупки не превышает тридцати миллионов рублей принять решение о проведении закупки у единственного поставщика, проведении упрощенной закупки, или проведении закупки любым другим способом, предусмотренным Единым стандартом.⁴⁵ В соответствии со ст. 3.4 Единого стандарта, предусмотрен закрытый перечень случаев, при которых закупки осуществляются в соответствии с единоличным решением руководителей организации атомной отрасли. В решении должно содержаться обоснование, а также прямо указаны причины невозможности применения соответствующих правил Единого стандарта. Такое решение подлежит обязательному размещению на официальном сайте⁴⁶.

Перечень оснований для проведения закупки у единственного поставщика строго установлен ч. 2,3 ст. 4.2.2 Единого стандарта. Если сравнить перечень условий проведения закупки у единственного поставщика, предусмотренный ч. 2 ст. 4.2.2 Единого стандарта, с положениями ст. 93 закона № 44-ФЗ, можно сделать вывод о том, что перечни во многом совпадают. Эти условия включают закупки на оказание услуг, связанных с использованием сетевой инфраструктуры, по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам): услуг водоснабжения, водоотведения, канализации, теплоснабжения, газоснабжения, а так же: оказание финансовых услуг, оказание услуг по авторскому контролю, услуг, выполнение или оказание которых осуществляется исключи-

⁴⁵Единый отраслевой Стандарт (Положение о закупке) государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». – утв. 07.02.2012. – Москва : Госкорпорация «Росатом», 2012. С. 24

⁴⁶ Там же, стр. 22

тельно органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями, закупке продукции, поставка которой осуществляется в счет государственного бронирования для выполнения государственного оборонного заказа по выпуску специальных изделий и т. д.

Предусмотренные годовой программой закупки у единственного поставщика, подлежат обязательному обоснованию. В справке-обосновании должна содержаться информация, полученная на основе проведенного анализа рынка, подтверждающая невозможность проведения закупки конкурентным способом, обоснование плановой цены закупки, а также обоснование выбора конкретного поставщика⁴⁷. В отношении формирования планов закупок установлена обязанность исключать дробление закупок с целью снижения плановой стоимости закупки и/или НМЦ.

Таким образом, учитывая специфику закупаемой продукции, стратегическую значимость объектов атомной отрасли, можно сделать вывод о том, что использование значительного объема неконкурентных способов закупки Госкорпорацией является обоснованным и отвечает задачам, для решения которых осуществляется закупка. Трудно представить себе закупку в форме открытого аукциона на поставку ядерного топлива или реакторных установок. Вместе с тем, количество предусмотренных неконкурентных способов и отсутствие лимита объема закупок осуществляемых до 1 млн. руб. может создавать условия для коррупционных проявлений.

Чрезмерное многообразие применяемых неконкурентных способов закупки представляется необоснованным. Госкорпорация применяет пять видов неконкурентных способов – Таблица В-1, которые отличаются только по виду или стоимости продукции, для закупки которой они предназначены. Представляется, что логичнее было бы предусмотреть один неконкурентный способ, указав в условиях его применения все виды продукции, закупка которой конкурентными способами невозможна или нецелесообразна.

⁴⁷ Единый отраслевой Стандарт (Положение о закупке) государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». – утв. 07.02.2012. – Москва : Госкорпорация «Росатом», 2012. С. 23

Аналогичная ситуация наблюдается и при анализе применяемых конкурентных способов, определения таких способов закупок как аукцион и редукцион - идентичны, и отличаются лишь тем, что аукцион в соответствии с законодательство является формой торгов. Представляется, что редукцион, в данном случае, специально предусмотрен с целью исключить применение положений о торгах, установленных Гражданским кодексом РФ. Кроме этих способов, положением предусмотрен также запрос котировок, который не является формой торгов и в соответствии с которым также единственным критерием является цена. В связи с этим, включение дополнительно такого вида закупки как редукцион представляется неоправданным.

Поскольку Госкорпорация, является субъектом, осуществляющим закупки, в том числе, и в рамках закона № 44-ФЗ, проведем анализ распределения ее закупок за 2017 год по способам осуществления закупки. В общем объеме закупок, размещенных в соответствии с 44-ФЗ за период с 01.01.17 по 31.12.17 г. 93,56% составляют закупки, проводимые конкурентными способами. При этом, 67,44% составляют закупки, проводившиеся в форме электронного аукциона. Таким образом, высокий уровень применения неконкурентных способов при осуществлении закупок Госкорпорацией по 223-ФЗ компенсируется за счет осуществления закупок, проводимых в рамках закона № 44-ФЗ.

Система закупок Госкорпорации и предприятий атомной отрасли признана одной из самых высокоэффективных, создающих условия для предотвращения коррупции, прозрачности закупочной деятельности, и эффективному обеспечению продукцией нужного качества и в требуемые сроки⁴⁸.

Открытое акционерное общество «Российские железные дороги»⁴⁹ так же представляет интерес, как компания с государственным участием и субъект естественных монополий.

В Положении о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО "РЖД" утвержденным советом директоров ОАО "РЖД" от 30 июня 2017 г.⁵⁰ установлены

⁴⁸ Росатом создал практически образцовую систему закупок, считает глава ФАС // РИА Новости. Россия сегодня [сайт]. – Москва, 2017. – Режим доступа: <https://ria.ru/atomtec/20171114/1508751110.html>

⁴⁹ Положение

принципы и цели осуществления закупочной деятельности по сути, продублированные из закона № 223-ФЗ. Согласно п. 43 Положения, в сведениях о планах закупок могут не отражаться сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает 100 тыс. рублей, включая НДС и/или иные виды налогов, а если годовая выручка заказчика за отчетный финансовый год составляет более чем 5 млрд. рублей, - сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает 500 тыс. рублей, включая НДС и/или иные виды налогов. Регламентирована обязанность заказчиков (организатора) устанавливать минимально необходимые требования, предъявляемые к закупаемым товарам, работам, услугам, предусмотренным договором, включая функциональные, технические, качественные и эксплуатационные характеристики предмета договора, позволяющие идентифицировать предмет договора.

Перечень конкурентных способов осуществления закупки, предусмотренных Положением включает открытый и закрытый конкурс, открытый и закрытый двухэтапный конкурс, открытый и закрытый аукцион, запрос котировок и запрос предложений⁵¹.

К неконкурентным способам, относится единственный способ осуществления закупки – закупка у единственного поставщика. Условия проведения закупки неконкурентным способом, также во многом совпадают с условиями, установленными в статье 93 закона № 44-ФЗ: закупки услуг ресурсоснабжающих организаций, приобретение лицензий, осуществлению преподавательской, аудиторской деятельности и т. п.

Объем закупаемой продукции у единственного поставщика за 2017 год, по данным, опубликованным на официальном сайте составил 24,03%. Таким образом, более 75% закупок ОАО «РЖД» осуществляются предусмотренными Положением конкурентными способами - рисунок 4.

⁵⁰ Положение

⁵¹ Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО "РЖД" [Электронный ресурс] полож. о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО "РЖД" утв. советом директоров ОАО "РЖД" от 30 июня 2017 г. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

Условия применения того или иного конкурентного способа закупки также регламентированы Положением. В соответствии с п. 88 аукционы применяются, в случаях, если для заказчика важно единственное условие исполнения договора – цена и при этом имеется возможность однозначно сформулировать требования к закупаемым товарам, работам, услугам⁵²

Основные положения о требованиях, предъявляемых к поставщикам также установлены в пп. 159-160 Положения, но в отличие от Единого стандарта в данном случае нет перечня требований для отдельных видов продукции и перечня документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям, предполагается, что это будет установлено в документации к конкретной закупке.

На основе анализа положений о закупках трех крупнейших заказчиков, осуществляющих закупки в соответствии с законом № 223-ФЗ было выявлено, что степень регламентации закупочной деятельности, устанавливаемая заказчиками в соответствии с предоставленным им правом самостоятельно разрабатывать указанные положения существенно отличается.

Наиболее детализированным является Единый стандарт ГК «Росатом» устанавливающий четкие требования к условиям выбора способа определения поставщиков, требования, которые допускается предъявлять к поставщикам, порядку и критериям оценки заявок. Положение о закупках ПАО «Сбербанк» напротив, носит рамочный характер и оставляет вопросы установления порядка проведения закупок и требований к участникам на регулирование документацией и усмотрение закупочной комиссии.

Неконкурентные способы закупки ПАО «Сбербанк» и Госкорпорации, сведения о которых опубликованы на официальном сайте, составляют значительную часть от общего объема закупок, проводимых в рамках закона № 223-ФЗ. ОАО «РЖД» применяет только один неконкурентный способ закупки - за-

⁵²Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО "РЖД" [Электронный ресурс] полож. о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО "РЖД" утв. советом директоров ОАО "РЖД" от 30 июня 2017 г. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

купка у единственного поставщика, при этом, общий объем таких закупок составляет около четверти всего годового объема. Анализ закупок Госкорпорации, проведенных в соответствии с законами № 44-ФЗ и 223-ФЗ, представленный на рисунках 3 и 4 свидетельствует, о преобладании закупок, проводимых неконкурентными способами по закону № 223-ФЗ. Такие закупки по закону № 44-ФЗ составляют не более 10%. На мой взгляд, это не может являться свидетельством ограничения конкуренции, а связано с особенностями продукции и услуг, закупаемых для целей заказчика - организации атомной отрасли.

Анализ положений о закупках и сведений о закупках, размещенных в Единой информационной системе, отражает действительное наличие ряда проблем, связанных с применяемыми способами закупки:

- фактическое отсутствие установленных положением о закупке условий и порядка проведения закупок, вследствие рамочного характера принятых положений о закупках отдельными заказчиками;
- чрезмерное многообразие способов закупок, используемых заказчиками, и отсутствие единого подхода к определению их содержания;
- дублирование способов закупки, при котором положением предусматриваются несколько способов, содержание и условия, применения которых идентичны;
- отсутствие разработанной системы определения выбора способа закупки по видам продукции;

На мой взгляд, это является следствием отсутствия в законе № 223-ФЗ, в предыдущей редакции понятий «конкурентная» и «неконкурентная» закупка, а также отсутствия в законе обязанности заказчиков, при разработке положений:

- дать определение каждому применяемому способу закупки;
- установить возможные формы проведения закупки каждым из способов

Положения ч. 2 ст.2 закона № 223-ФЗ на практике зачастую не исполняются, т. к в ряде случаев заказчики принимают рамочные положения о закупках, не устанавливающие содержания способов закупки, порядка и условий осуществления.

2.2 Проблемы обеспечения эффективности корпоративных закупок

Преобладание диспозитивного метода правового регулирования корпоративных закупок предполагает предоставление субъектам правоотношений в этой сфере достаточной свободы совершения определенных действий в собственных интересах. Он способствует (или не препятствует) проявлениям инициативности, активности, самостоятельности в решении тех или иных задач.⁵³ Под эффективностью правового регулирования понимается соотношение между результатом правового регулирования и стоящей перед ним целью.

Таким образом, для оценки эффективности правового регулирования корпоративных закупок в соответствии с законом № 223-ФЗ, необходимо проанализировать степень достижения целей, установленных в ч. 1 ст. 1 указанного закона. Основными целями правового регулирования закупок осуществляемых отдельными видами юридических лиц, являются единство экономического пространства, своевременное и полное удовлетворение потребностей заказчиков, эффективное использование денежных средств, расширение участия юридических и физических лиц в закупках, развитие конкуренции, гласности, прозрачности закупок и предотвращение злоупотреблений.

Под единством экономического пространства понимается «один из принципов экономических основ конституционного строя, предполагающий, что Российская Федерация представляет собой состоящее из территорий ее субъектов пространство, на котором экономически функционируют однотипные механизмы регулирования экономики, основанные на рыночных принципах и применении гармонизированных правовых норм»⁵⁴. Такое единство основывается на обеспечении единого правового регулирования финансовых и хозяйственных отношений на всей территории государства.

Учитывая характер закона № 223-ФЗ, который по замыслу законодателя должен был лишь обозначить некие рамки осуществления закупочной деятельности, в соответствии с которыми заказчики обязаны установить правила осу-

⁵³ Матузов, Н.И Теория государства и права : учебник / Н. И Матузов, А.В. Малько. – Москва : Юристъ, 2004, стр. 230

⁵⁴ Митрофанов, А. В Единство экономического пространства: подходы к трактовке и содержание понятия / А. В. Митрофанов // Вестн. Пензенского государственного ун-та. – 2013. - № 2, стр. 46

ществления закупок самостоятельно определить способы их осуществления, порядок отбора и оценки заявок участников, не вполне понятно - за счет каких механизмов должно быть достигнуто такое единство.

Каждое положение о закупках это, фактически, уникальный нормативный акт с собственным понятийным аппаратом и системой норм. Примером может служить различное содержание предусмотренных такими положениями способов закупки. Выше нами уже приводилось одно из определений такого распространенного конкурентного способа закупки, как «тендер», применяемого ФГБУ "Арктический и Антарктический научно-исследовательский институт". В утвержденном им положении под тендером подразумевается конкурентная процедура закупки, к участникам которой предъявляются единые требования и дополнительные требования и победитель такой закупки определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор. В другом случае под тендером понимается конкурентная процедура запроса предложений у поставщиков, при которой, на основании требований Заказчика к предмету, условиям закупки, поставщики представляют свое коммерческое предложение (тендерную заявку), лучшее из которых выбирает закупочная комиссия в соответствии с порядком и критериями оценки, определенными в тендерной документации.⁵⁵

Таким образом, в одном случае это конкурентная процедура, с предварительным квалификационным отбором по содержанию соответствующая запросу предложений, в другом это конкурентная процедура по условиям фактически соответствующая такому способу закупки, как запрос котировок. При наличии в Положении о закупках наряду с открытым тендером, таких способов закупки как запрос котировок, запрос предложений, предварительный квалификационный отбор, включение дополнительно такого способа закупки как тендер, представляется не вполне обоснованным, т. к. по содержанию, порядку

⁵⁵ Положение о закупке в ООО «Смоленсктеплоэнерго» [Электронный ресурс] : полож. о закупке утв. Общим собранием участников ООО «Теплоэнерго» 28.11.2016 // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

проведения и оценки заявок, он дублирует указанные способы, а зачастую и подменяет способы, являющиеся торгами (аукцион и конкурс).

В 2014 г. Арбитражным судом Краснодарского края рассматривалось дело по иску ООО «Союз «Недвижимость» к ОАО «Центр «Омега» о признании незаконными условий и документации закупки на поставку столовых приборов, проводившейся в форме открытого тендера. В ходе рассмотрения дела ОАО «Центр «Омега» ходатайствовало о прекращении производства по делу, со ссылкой на недопустимость обжалования в судебном порядке самостоятельной формы закупки, не относящейся к торгам. Суд вместе с тем, указал, то отсутствие в положениях закона №223-ФЗ понятия «открытый тендер» не свидетельствует о том, что названная форма закупок не подпадает под его регулирование. Эта форма закупки, предусмотрена Положением о закупках, и относится к иным способам закупки, что соответствует положениям закона, следовательно, участники вправе оспаривать тендерную документацию применительно к части 9 статьи 3 закона № №223-ФЗ.⁵⁶

Таким образом, включение заказчиками в положения о закупках таких дополнительных способов, подменяющих торги или запросы котировок и запросы предложений, зачастую ничем не оправдано и преследует целью расширение возможности проведения закупок, не подлежащих оспариванию в порядке, установленном для торгов.

При таких условиях, в отсутствие четкого определенного перечня возможных способов закупок, а также правовых норм, устанавливающих унифицированные определения способов закупок и их содержания отсутствует и реальная возможность обеспечить единство правового регулирования закупочной деятельности субъектами, являющимися заказчиками в рамках закона № 223-ФЗ.

Положения о закупках, зачастую не раскрывают содержания способов закупки, в результате при анализе всех предусмотренных положением способов

⁵⁶ Решение Арбитражного суда Краснодарского края по делу № А32-43638 /2013 [Электронный ресурс] решение АС Краснодарского края от по делу № А32-43638 /2013 от 30.07.14 г // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

обнаруживается наличие нескольких по сути дублирующих способов определения поставщика – Таблица Б2 - Конкурентные способы корпоративных закупок.

Следствием этой проблемы является появление предписаний ФАС России о внесении изменений в положение о закупке, приравнивающих иные способы закупки и торги, в том числе по срокам размещения извещений о закупке. «В связи с этим представляется возможным рекомендовать заказчикам более детально прописывать в положении о закупке порядок проведения каждого способа закупки, чтобы при анализе положения о закупке у судов не возникало ощущения, что иные способы отличаются от конкурса и аукциона только сроками проведения закупок».⁵⁷

Выходом из этой ситуации, на мой взгляд, мог бы быть утвержденный подзаконным нормативным актом перечень иных конкурентных способов закупок в котором, были бы даны унифицированные определения каждого способа закупки. При этом, заказчикам было бы предоставлено право выбрать наиболее отвечающие их потребностям способы из представленного перечня, а также установить виды форм применения каждого способа (открытой, закрытой) и дополнительных стадий. Это исключило бы правую неопределенность в применении способов закупки, и их неоправданное многообразие.

Кроме того, несмотря на отсутствие в самом законе № 223-ФЗ норм, в соответствии с которыми полномочиями в сфере регулирования закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц могли быть наделены субъекты Российской Федерации, на практике существовало значительное количество региональных нормативных актов о закупках корпоративными заказчиками с долей участия субъекта.

В частности, в Москве государственные унитарные предприятия города, хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля города Москвы в совокупности превышает пятьдесят процентов, государственные автономные и бюджетные учреждения города еще задолго до принятия 31.12.2017 г. пакета

⁵⁷ Байрашев, В. Р. Практика судебного обжалования предписаний ФАС России о внесении изменений в положение о закупке [Электронный ресурс] / В. Р. Байрашев // Национальная ассоциация института закупок НАИЗ. – 2017. - Режим доступа: <http://naiz.org/expert/opinions>.

поправок, ужесточивших требования к осуществлению закупок, проводили закупки в соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 05.07.2013 N 441-ПП "Об утверждении Перечня дополнительных требований к Положению о закупках товаров (работ, услуг)...»⁵⁸ В этом положении был установлен закрытый перечень способов осуществления закупок, установлены требования к срокам публикации извещений и протоколов, положения об установлении обязательных требований к поставщикам, критерии оценки, закрытый перечень случаев закупки у единственного поставщика.

Аналогичные акты, в той или иной мере, более детально регламентирующие осуществление закупок заказчиками с долей участия субъекта свыше 50 %, приняты также в Московской, Мурманской, Иркутской областях и Республике Саха (Якутия).⁵⁹ Таким образом, на территории указанных субъектов, заказчики по закону № 223-ФЗ с участием субъекта были поставлены в более жесткие рамки при осуществлении закупок по сравнению, например, с заказчиками с долей участия Российской Федерации, осуществляющими закупки на территории этого же субъекта. Исходя из этого, можно сделать вывод о недостижении заявленной в законе № 223-ФЗ цели обеспечения единства экономического пространства. Попытки регионов самостоятельно урегулировать отдельные вопросы осуществления закупок, в свою очередь, свидетельствуют об устойчивости позиции сторонников более детальной регламентации осуществления закупок.

Следующей целью правового регулирования системы корпоративных закупок является достижение максимально эффективного способа удовлетворения потребностей заказчиков. Любая коммерческая организация прямо заинтересована в том, чтобы сократить издержки без ущерба для качества своей продукции, и, следовательно, заинтересована в том, чтобы закупать товары и услуги на условиях необходимого баланса их качества и цены. Совокупность мето-

⁵⁸ Корпоративные закупки 2016: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ : сборник докладов IV практической конференции-семинара. – Москва : Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий, 2016. С. 54

⁵⁹ Там же, С. 56.

дов, позволяющих максимально эффективно удовлетворять потребности организации (заказчика) в товарах, работах и услугах называется прокьюрементом⁶⁰, и включает в себя все элементы закупочной системы, начиная от эффективного планирования закупок, и заканчивая контролем за их проведением.

Главной проблемой закупок отдельных видов юридических лиц по данным Министерства экономического развития РФ является низкая конкурентность. В 2016 году порядка 36% закупок осуществлено у единственного поставщика⁶¹.

Одним из базовых принципов прокьюремента, К. В. Козлов называет обеспечение открытости информации о закупке и конкуренцию поставщиков. При этом, конкуренция не должна быть абсолютной – к участию в закупочных процедурах должны допускаться только поставщики, отвечающие требованиям заказчика в части квалификации и надежности. Слишком высокий уровень конкуренции так же снижает эффективность закупки, т. к. затраты на оценку большого числа предложений могут превысить экономию от выбора оптимального.⁶²

По общему правилу, чем более прозрачна система закупок, тем больший экономический эффект от конкурентных процедур получает заказчик. Инструментами реализации этой цели являются конкурентные способы закупки, которые заказчики используют в соответствии с утвержденными во исполнение закона № 223-ФЗ положениями о закупках.

Повысилась ли эффективность закупочной деятельности крупнейших корпораций, ранее осуществляющих закупки в соответствии со своими положениями о закупках могут свидетельствовать показатели достигнутой ими экономии. В качестве примера, возьмем показатели результативности закупок крупнейшей энергетической компании ПАО «ФСК ЕЭС». В 2010 году до при-

⁶⁰ Кузнецов К. В. Прокьюремент: тендеры, конкурсы, конкурентные закупки / К. В. Кузнецов. – СПб : Питер, 2005. С. 13

⁶¹ Денченкова О. Е. Комплаенс-контроль в сфере корпоративных закупок [Текст] / О. Е. Денченкова // Юрист. - 2017. - № 17. С. 27

⁶² Кузнецов К. В. Прокьюремент: тендеры, конкурсы, конкурентные закупки / К. В. Кузнецов. – СПб : Питер, 2005. С. 20

нения 223-ФЗ экономический эффект от конкурентных процедур составлял 41,6 млрд. руб. В 2013 году компания по результатам участия в Национальном рейтинге прозрачности закупок, проводившемся при поддержке ФАС России стала лидером конкурентных закупок, а показатель достигнутой экономии согласно годовому отчету компании увеличился всего лишь на 1 млрд. руб.⁶³.

Таким образом, и до введения правового регулирования корпоративных закупок компания демонстрировала высокие показатели экономической эффективности закупочной деятельности, несмотря на то, что объем используемых конкурентных способов закупок была значительно ниже.

Всегда ли высокий уровень конкуренции обеспечивает максимальную результативность? Ранее нами были проанализированы положения о закупках трех крупнейших компаний-заказчиков по закону № 223-ФЗ, по результатам которого было выявлено что АО «РЖД» проводит наибольшее количество конкурентных процедур, а сами способы закупки в большей степени соответствуют способам, предусмотренным законом № 44-ФЗ, что направлено на обеспечение высокого уровня конкуренции в закупках. Заместитель начальника Центра организации закупочной деятельности (ЦКЗ) АО «РЖД» отмечает, что в 2012 году объем конкурентных закупок составлял примерно 38%, против 61% закупок у единого поставщика⁶⁴.

По итогам 2015 года закупки у единого поставщика сократились до 37%, в то время, как доля конкурентных закупок выросла до 63%. За 2015 год в результате проведения закупочных процедур компания сэкономила 4,7 млрд. руб. АО «РЖД» демонстрирует стабильно высокий объем конкурентных способов, а сама политика закупок направлена на уменьшение количества требований к участникам, и документам, которые они должны предоставить. Без сомнения, применение таких способов закупки как электронный аукцион, широко используемый АО «РЖД» расширяет возможности поставщиков, в том числе, и не

⁶³ Годовой отчет ПАО «Россети» за 2013 г. [Электронный ресурс] годовой отчет 2013 год. Интерактивная версия // Акционерам и инвесторам. Официальный сайт ПАО «Россети». – Режим доступа: <http://www.rosseti.ru>

⁶⁴ За четыре года ОАО "РЖД" увеличило объем конкурентных закупок до 63% / Информационный обзор // РЖД-Партнер [сайт] – Москва, 2016. – Режим доступа: https://epkgroup.ru/common/upload/2016/_2016.07.25.pdf

имеющих опыта, значительных материальных и кадровых ресурсов принимать участие в закупках компании, и получать возможность заключить контракт.

Однако, и у высокой конкуренции есть обратная сторона. Большое количество заявок участников требует от заказчика привлечения значительных временных, кадровых и материальных ресурсов, для обеспечения эффективной работы закупочной комиссии. Нередко это является причиной затягивания сроков рассмотрения и подведения итогов закупки. Продление сроков рассмотрения заявок является распространенной практикой АО «РЖД». Управлением Федеральной антимонопольной службы по Челябинской области в июле 2017 года по заявлению ООО «ТехМонтаж» на действия ОАО «РЖД» были выявлены нарушения п. 1 ч. 1 ст. 3, ч. 11 ст. 4 закона № 223-ФЗ, выразившиеся в установлении в закупочной документации возможности продления установленного срока рассмотрения заявок, изменения даты проведения аукциона без внесения изменений в извещение и документацию о закупке в установленном законом порядке⁶⁵.

Проблемы несвоевременного завершения процедур в процессе закупок существует и у заказчиков, входящих в группу «Росатом». В октябре 2016 года ЗАО «РусатомСервис» было размещено извещение о проведении открытого запроса предложений на право заключения договора на поставку оборудования для модернизации турбин Армянской АЭС. Сроки оценочной стадии рассмотрения заявок участников и подведения итогов закупки продлевались четыре раза. В итоге конечный срок рассмотрения заявок был определен по 16.01.17. При этом, в соответствии с документацией, заявка на участие в запросе предложений должна быть действительна не менее 60 календарных дней со дня окончания срока подачи заявок. Согласно Извещению срок окончанию подачи заявок 10.11.2016 в 12:00. Таким образом, заказчиком в нарушение требований, предусмотренных законом № 223-ФЗ, Положением о закупке, срок оценочной

⁶⁵ Решение Челябинского УФАС по делу № 65-03-18.1/2016 [Электронный ресурс] : решение по делу № 65-03-18.1/2016 от 26.09.2016. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

стадии продлен до 16.01.2017, за рамками минимально установленного срока действия заявок участников. Это нарушение явилось одним из поводов обжалования закупки ее участником⁶⁶. В конечном итоге, заказчик 18.01.17 отказался от проведения закупки. При этом, за период в течение более чем двух месяцев, пока длилась отборочная стадия, было проведено два заседания по рассмотрению заявок, проведена переторжка, неоднократно собиралась закупочная комиссия, были оформлены соответствующие протоколы, однако результат так и не был достигнут.⁶⁷ Таким образом, одной из немаловажных проблем обеспечения эффективности закупочной деятельности является выбор оптимальных способов закупки, позволяющих заказчику не только осуществлять выбор наиболее выгодных предложения по исполнению договора, но и обеспечивать своевременность такого выбора, и проведение закупок с минимальными временными и материальными издержками.

Своевременное удовлетворение потребностей в товарах, работах, услугах является одной из немаловажных целей корпоративных закупок. Препятствием достижения этой цели может быть не только отказ победителя от заключения договора, или срыв сроков выполнения работ, поставки товаров, но и действия участников закупок или иных лиц по их обжалованию.

Заказчики зачастую сталкиваются с недобросовестными поставщиками, действия которых снижают эффективность осуществления закупок. По данным, опубликованным на сайте Московского УФАС, по результатам проведения закупок АО «РЖД» нередки случаи отказа победителей от заключения договоров. Так, по заявлениям АО «РЖД», антимонопольный орган только за один день – 20.07.17 г. установил два факта уклонения от заключения договоров ООО «Атлантик-НН»⁶⁸ и ООО «Брикснаб»⁶⁹.

⁶⁶ Решение Арбитражного суда города Москвы по делу № А40-79427/17-33-737 [Электронный ресурс] : решение АС города Москвы по делу № А40-79427/17-33-737 от 01.09.17. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

⁶⁷ Открытый запрос предложений в электронной форме. Извещение № 31604181075 // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. - Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru>

⁶⁸ Заключение Московского УФАС РФ о проверке факта уклонения от заключения договора [Электронный ресурс]: заключение по делу № 2-19-7208/77-17 от 20.07.17 // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

О степени эффективности правового регулирования закупок, установленного принятыми Положениями о закупках свидетельствует, в том числе, и складывающаяся практика обжалования закупок, объем жалоб, признанных обоснованными. По данным, опубликованным на официальном сайте Московского УФАС, за 2017 год объем жалоб, в отношении закупок компании Росатом, признанных обоснованными, и проведенных с нарушениями составил 29,7 % от всех жалоб, на закупки этого заказчика. Следует отметить также, что Единый стандарт был признан самой эффективной системой закупки в России. Для сравнения, по результатам рассмотрения жалоб на закупки АО «РЖД», Московским УФАС 61,1% всех жалоб были признаны обоснованными, а закупки признаны проведенными с нарушениями.⁷⁰

Интересно, что чем более детально прописаны в положении о закупке порядок и условия их проведения, тем меньше жалоб признают обоснованными. Так, Единым стандартом Госкорпорации «Росатом», статьей 4.2.1 предусмотрена возможность применения дополнительных элементов/стадий закупок, в том числе процедуры переторжки при проведении конкурса. Таким образом, заказчик имеет возможность не только оценить лучшие неценовые условия исполнения договора, предлагаемые участниками, но и достичь максимального экономического эффекта снижения цены путем проведения процедур уторговывания в таком количестве, какое ему необходимо для максимально возможной экономии. При этом, поскольку такое право детально регламентировано в положении о закупках, попытка участников обжалования дополнительных процедур при проведении конкурса была признана необоснованной

В связи с этим, обращает внимание прямая связь: чем более детально прописаны в положениях условия и порядок проведения закупки тем или иным способом, условия проведения дополнительных стадий закупок порядок и кри-

⁶⁹ Заключение Московского УФАС РФ о проверке факта уклонения от заключения договора [Электронный ресурс]: заключение по делу № 2-19-7121/77-17 от 20.07.17 // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

⁷⁰ Решения по жалобам. Контроль проведения торгов [Электронный ресурс]: Решения Московского УФАС по жалобам // // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: http://solutions.fas.gov.ru/documents/search?order_by=date&unit_id=2

терии оценки, тем меньше объем нарушений и признанных и жалоб, признанных обоснованными, предписаний и штрафов получает заказчик. А это значительно повышает эффективность закупок, т. к. рассмотрение жалоб всегда связано с дополнительными временными и материальными затратами для заказчика.⁷¹

Таким образом, проблемы обеспечения эффективности закупок компаниями, осуществляющими закупочную деятельность в соответствии с законом № 223-ФЗ имеют разноплановый характер, и достижение целей эффективности нельзя сводить исключительно повышению конкурентности закупок.

Одной из таких проблем является правовая неопределенность в содержании, порядке применения способов закупок, допускаемая заказчиками, при разработке положений о закупках, которая нередко является причиной обращения участников с жалобами в антимонопольные органы, и как следствие несением заказчиком дополнительных затрат.

Одним из способов повышения эффективности закупочной деятельности могло быть введение нормативного акта, устанавливающего перечень способов закупок, и содержащего унифицированные определения каждого способа, а также внедрение опыта организации закупок по аналогии со стандартами закупок, признанными наиболее эффективными. Однако, детальная разработка таких стандартов и их внедрение предполагают наличие высококвалифицированных кадров, соответствующих подразделений, которые могут позволить себе лишь крупные компании, как ПАО «ФСК ЕЭС», Госкорпорация «Росатом» и т. д.

⁷¹ Решение Московского УФАС по делу № 1-00-1483/77-17 [Электронный ресурс] : решение Московского УФАС по делу № 1-00-1483/77-17 от 22.06.2017 // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

2.3 Проблемы обеспечения защиты и восстановления нарушенных прав и законных интересов участников закупки

В соответствии со ст. 11 ГК РФ по общему правилу защита нарушенных или оспоренных гражданских прав осуществляется судом. Административный порядок защиты применяется только в случаях, установленных в законе. В соответствии с положениями ч. 9, 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ предусмотрены судебный и административный способы защиты прав участников закупок.

Таким образом, участники закупки вправе определять наиболее эффективный порядок защиты нарушенных или оспариваемых прав исходя из конкретных обстоятельств и имеющихся оснований.

Рассмотрим основные особенности осуществления защиты прав участников корпоративных закупок в административном и судебном порядке.

2.3.1 Административная защита прав участников закупок

Органом, уполномоченным на рассмотрение обращений субъектов в административном порядке по основаниям, установленным законом № 223-ФЗ является Федеральная антимонопольная служба.

Использование административного порядка защиты прав участников закупок предусмотрено ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ в случаях:

- нарушения заказчиком требований закона при осуществлении закупки, или порядка подготовки, порядка осуществления закупки, установленных положением о закупках;
- размещение в единой информационной системе положения о закупке, изменений в положение, а также иной информации, подлежащей размещению;
- осуществление закупок в отсутствие утвержденного и размещенного в единой информационной системе положения о закупках и без применения закона № 44-ФЗ;
- размещение или размещение в единой информационной системе недостоверной информации о годовом объеме закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Несомненным преимуществом административного порядка защиты является незначительный общий срок рассмотрения, который позволяет в кратчайшие сроки реализовать восстановление прав участников закупки и обеспечение возможности участия в процедуре закупке после устранения нарушений, в случае их выявления.

Однако, на практике, применение указанного порядка защиты прав до внесения изменений в ч. 10. ст. 3 закона № 223-ФЗ имело ряд недостатков, препятствующих реализации права на защиту участников корпоративных закупок, посредством обращения, а антимонопольный орган.

До внесения изменений 31.12.2017 г. в закон № 223-ФЗ в части установления минимального срока, после подведения итогов закупки до истечения которого заказчик не имеет права заключить договор, нередко договоры заключались на следующий день или прямо в день опубликования итогового протокола закупки. В результате, те участники, чьи права были нарушены при проведении процедуры закупки, фактически оказывались лишены возможности защиты права в административном порядке.

Так, в декабре 2015 года ООО «КГИ» обратилось в антимонопольный орган с жалобой на действия заказчика ООО «Газпром трансгаз Волгоград» при осуществлении закупки № 31502938620, и проведении стадии оценки заявок и подведения итогов запроса предложений⁷².

В ходе рассмотрения жалобы антимонопольным органом было установлено, что поскольку жалоба поступила 30.12.2015 г., а 31.12.2015 г. между заказчиком и участником закупки, признанным победителем, заключен договор подряда, о чем антимонопольному органу стало известно уже 15.01.16 г, рассмотрение жалобы ООО «КГИ» подлежит прекращению в связи с отсутствием у комиссии правовых оснований для рассмотрения доводов жалобы по существу.

⁷² Решение Волгоградского УФАС по делу № 16-01-18.1-04/16 [Электронный ресурс] : решение Волгоградского УФАС по делу № 16-01-18.1-04/16 от 15.01.16. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

ву. При этом, протокол подведения итогов закупки был подписан и опубликован 29.12.15 г.⁷³

Таким образом, реализации права участника закупки на защиту в административном порядке препятствовало отсутствие требований к минимально допустимым срокам заключения договора после подведения итогов закупки. Судебная форма защиты права в силу длительности процессуальных сроков зачастую просто нецелесообразна, если договор по итогам спорной закупки уже заключен и сроки исполнения договора непродолжительные. На необходимости устранения существующего пробела правового регулирования в этой части указывала и складывающаяся судебная практика, т. к. суды еще до внесения изменений в закон № 223-ФЗ указывали, что организатор торгов, которому, направлено уведомление о поступившей жалобе, не вправе заключать договор до принятия антимонопольным органом решения по жалобе. Договор, заключенный с нарушением данного требования, является ничтожным.⁷⁴ В связи с этим, представляется оправданным устранение законом № 505-ФЗ от 31.12.17 г. правовой неопределенности, допускавшей заключение договоров по итогам закупки, до истечения регламентированного срока реализации прав участников на ее обжалование.

Документация к закупке нередко содержит обязательные требования к участникам, которые препятствуют участию в закупке В ноябре 2017 г. Комиссией Московского УФАС России было вынесено решение о признании обоснованной жалобы ООО «Инжиниринг-Проект» на действия заказчика АО «Мосводоканал» (далее - Заказчик) при проведении открытого аукциона в электронной форме.

Заказчиком было установлено обязательное требование о предоставлении участниками в составе заявки решения об одобрении крупной сделки. ООО

⁷³ Решение Волгоградского УФАС по делу № 16-01-18.1-04/16 [Электронный ресурс] : решение Волгоградского УФАС по делу № 16-01-18.1-04/16 от 15.01.2016. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

⁷⁴ Определение Верховного Суда РФ по делу N А60-28335/2014 [Электронный ресурс] : опред. ВС РФ 309-КГ15-14384 от 02.02.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

«Инжиниринг-Проект» решение представлено не было в связи с тем, что управление обществом осуществляется единоличным исполнительным органом, являющимся одновременно единственным участником общества и в соответствии с частью 7 статьи 46 закона Об обществах с ограниченной ответственностью, положения указанной статьи не применяются к обществам, состоящим из одного участника, который одновременно является единственным лицом, обладающим полномочиями единоличного исполнительного органа общества. Отклонение заявки ООО «Инжиниринг-Проект» в соответствии с решением антимонопольного органа является нарушением принципов равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, установленных пунктом 2 части 1 статьи 3 закона № 223-ФЗ.⁷⁵

По данным Центрального аппарата ФАС России, из всех жалоб на проведение торгов, поступивших в 2017 г. в соответствии со ст. 18.1 закона о защите конкуренции, наиболее часто встречались жалобы, связанные с нарушением порядка организации и проведения торгов, выразившиеся в установлении организатором незаконных, неадминистрируемых требований к участникам; ограничение электронными площадками доступа к участию в торгах, в том числе, посредством установления чрезмерных требований к документам, представляемым при регистрации на площадках, и сложной многоэтапной процедурой регистрации; необоснованный отказ в допуске претендентов к участию в торгах. Установление необоснованных требований к участникам, ограничивающих конкуренцию, является одним из наиболее распространенных оснований для обращения с жалобой в антимонопольный орган.

Примерами могут служить установление в документации запроса предложений на установление охранных зон требования об обязательном наличии у

⁷⁵ Решение Московского УФАС по делу № 1-00-2412/77-17 [Электронный ресурс] : решение Московского УФАС по делу № 1-00-2412/77-17 от 13.11.2017. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

участников допуска к сведениям, составляющим государственную тайну⁷⁶, требование о предоставлении в составе заявки, бухгалтерской отчетности за последний финансовый год с отметкой налогового органа о принятии, в условиях, когда срок приема заявок, завершался в феврале, до истечения возможного срока предоставления годовой финансовой отчетности, установление в документации требования об обязательном наличии в кадровом составе участников лиц, имевших опыт работы в комитете имущественных отношений и т. д.⁷⁷

При этом, заказчик далеко не всегда может обосновать включение таких требований в состав документации к закупке. В 2016 году Арбитражным судом Хабаровского края рассматривалось дело по заявлению ООО «КГИ» об оспаривании решения Хабаровского УФАС, в части признания необоснованной жалобы ООО «КГИ» на включение в документацию открытого запроса предложений на право заключения договора на выполнение работ по установлению охранных зон требования об обязательном наличии у участника допуска к работе со сведениям, составляющими государственную тайну.

Установление этого требования заказчиком - филиалом ПАО «ФСК ЕЭС» было обосновано расположением объектов на территории Хабаровского края, в возможной близости от многочисленных воинских частей. В результате, судами первой и кассационной инстанции решение антимонопольного органа было признано необоснованным, а установленное заказчиком требование ограничивающим конкуренцию.⁷⁸ Стоит отметить, что в рассматриваемом случае решение вопроса о правомерности включения заказчиком такого требования к участникам основывалось на глубоком анализе не только технической части документации, но и изучении значительного объема подзаконных актов в области

⁷⁶ Решение Хабаровского УФАС РФ № 121 от 29.10.2015 [Электронный ресурс] : Решение Хабаровского УФАС РФ № 121 от 29.10.2015. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

⁷⁷ Решение УФАС РФ по г. Москве по делу № 1-00-580/77-16 [Электронный ресурс] : Решение УФАС по г. Москве по делу № 1-00-580/77-16 от 04.04.2016. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

⁷⁸ Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа № Ф03-4808/2016 на постановление Шестого Арбитражного суда от 14.07.2016. [Электронный ресурс] : пост. АС Дальневосточного округа по делу № А73-234/2016 от 18.10.2016 // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

порядка установления границ охранных зон электросетевых объектов, требований к проведению геодезической съемки установленных масштабов, используемым картографическим материалам, и системам координат. Антимонопольные органы просто не могут обладать столь глубокими знаниями во всех узкоспециальных вопросах различных видов товаров, работ, услуг, которые могут быть предметом закупки и подлежать обжалованию участниками.

В случае, если в документации о закупке установлено обязательное требование к участникам, являющееся необоснованным и направленным на ограничение конкуренции, возможность обеспечения восстановления права потенциальных участников закупки и устранения нарушения в административном порядке ограничена только лицами, являющимися участниками закупки. При этом, до внесения изменений в ч. 5 ст. 3 закона № 223-ФЗ под участниками, понимались лица, соответствующие требованиям положения о закупке. Получался замкнутый круг: в документации установлено необоснованно ограничивающее возможность участия требование, а обжаловать его заинтересованное лицо не может, т. к. не является участником, в силу несоответствия этому же требованию.

Помощник руководителя ФАС И. Башлаков-Николаев, выступил с предложением внести изменения в ч. 10 ст. 3 закона №223-ФЗ заменив термин "участник закупки" понятием "заинтересованное лицо".

Однако, законодатель при внесении изменений в закон № 223-ФЗ ограничился уточнением положений ч. 5 ст. 3, в соответствии которыми с 01.07.2018 г. условие о необходимости соответствия лица, требованиям положения о закупке исключается. Однако, в соответствии с частью 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ обратиться с жалобой в антимонопольный орган в установленных случаях по-прежнему может только участник закупки.

Общее количество жалоб, рассмотренных антимонопольным органом в 2017 году, составило 7621, из которых 3387 были признаны обоснованными. При этом в общем объеме направленных в антимонопольный орган жалоб 81% занимают жалобы, поданные участниками в связи с установлением в закупоч-

ной документации требований, противоречащих принципам, установленным ч. 1 ст. 3 закона № 223-ФЗ⁷⁹

Полномочия антимонопольных органов по рассмотрению жалоб на нарушения, допускаемые при осуществлении закупок включают нарушения, указанные в ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ или нарушения требований антимонопольного законодательства, т. е. в случаях, установленных частью 1 ст. 17 закона О защите конкуренции, запрещающие при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений совершение действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. При этом, положения части 1 статьи 17 распространяются, в том числе, на все закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые в соответствии с законом № 223-ФЗ.

Перечень лиц, которые вправе обратиться в антимонопольный орган с жалобой на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии в соответствии с ч. 2 статьи 18.1 закона О защите конкуренции, включает лиц подавших заявки на участие в торгах, только случаях, если такое обжалование связано с нарушением установленных нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов. Таким образом, в установленном ст. 18.1 закона О защите конкуренции порядке, жалоба может быть подана либо лицом, подавшим заявку на участие в закупке, либо лицом, не подавшим заявку на участие в торгах в случае, если обжалуется порядок размещения информации о проведении торгов либо порядок подачи заявок на участие в торгах⁸⁰

⁷⁹ Доклад о применении действующего законодательства при рассмотрении жалоб в порядке, предусмотренном ст. 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции» [Электронный ресурс] : доклад Новосибирского УФАС РФ о применении действующего законодательства по ФЗ_223-1519978941. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

⁸⁰ Письмо О рассмотрении жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг [Электронный ресурс] : письмо ФАС РФ от 23 января 2018 г. № ИА/3655/18. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

В части полномочий антимонопольного органа по рассмотрению жалоб лиц, не подававших заявки, длительное время существовала противоречивая судебная и административная практика. В ранее приведенном примере, о рассмотрении судом заявления по жалобе ООО «КГИ», и антимонопольный орган и суд исходили из того, что у Хабаровского УФАС имелись полномочия по рассмотрению жалобы ООО «КГИ» в связи с установлением ПАО «ФСК ЕЭС» ограничивающего требования, несмотря на то, что заявитель заявку не подавал.

В другом случае, Арбитражным судом города Москвы в январе 2018 г. было указано, что поскольку основанием для подачи жалобы в соответствии с ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ может быть нарушенное право, правом обжалования обладают только лица, подавшие заявку на участие в торгах.⁸¹

В связи со складывающейся противоречивой практикой определения полномочий антимонопольных органов, 23 января 2018 года ФАС России были даны соответствующие разъяснения, в соответствии с которыми антимонопольный орган правомочен рассматривать в порядке, предусмотренном ст. 18.1 закона О защите конкуренции только жалобы лиц, являющихся участниками закупки по основаниям, указанным в ч. 10. т. 3 закона № 223-ФЗ, лиц, чьи права нарушены в результате нарушения порядка размещения информации, а также в случае нарушений антимонопольных требований к торгам, установленным ст. 17.1 закона О защите конкуренции. Так, антимонопольные органы признают нарушением заказчиком положений п. 2 ч. 1 ст. 17 Закона N 135-ФЗ установление в документации требования поставки товаров с указанием конкретных товарных знаков.⁸²

Суды при рассмотрении жалоб заказчиков на решения антимонопольных органов в части недопустимости определения заказчиком в документации о закупке конкретных товарных знаков указывают на право заказчика самостоя-

⁸¹ Решение Арбитражного суда города Москвы по делу № А40-149851/17-79-1328 [Электронный реурс] :решение АС города Москвы по делу № № А40-149851/17-79-1328 от 12.01.18. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

⁸²Мониторинг применения Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц в 2017 году. – Министерство финансов Российской Федерации : Москва, 2017, С. 21

тельно определять свои потребности, включая, указание на конкретные товарные знаки, что само по себе не исключает конкуренции в условиях функционирующего товарного рынка⁸³ Решения судов в данных случаях основаны прежде всего на том, что в отличие от закупок, осуществляемых в рамках контрактной системы, целью закона № 223-ФЗ является создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, что предполагает относительную свободу заказчиков в определении условий закупок, недопустимости вмешательства кого-либо в процесс закупки по мотивам, связанным с оценкой целесообразности ее условий и порядка проведения⁸⁴.

Объем жалоб, рассматривающихся антимонопольным органом на действия заказчиков, организаторов, операторов электронных площадок при проведении закупок свидетельствует о безусловной значимости использования досудебной формы защиты, как позволяющей своевременно, до завершения закупки устранить выявленные нарушения и обеспечить возможность участия заинтересованных лиц в закупке.

Содержание ч. 10 ст. 3 устанавливающей основания обжалования в антимонопольном органе в совокупности со ст. 18.1 закона О защите конкуренции представляется не вполне корректным. Исходя из положений ч. 10 ст. 3 она содержит основания для обжалования закупки лицами, являющимися участниками, а ст. 18.1 содержит лишь порядок такого обжалования. Фактически, же в содержании ч. 2 ст. 18.1 установлены дополнительно основания для обжалования в таком порядке иными лицами, чьи права или законные интересы могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

⁸³ Байрашев В. Р. Практика судебного обжалования предписаний ФАС России о внесении изменений в положение о закупке [Электронный ресурс] В. Р. Байрашев // Национальная ассоциация института закупок НАИЗ. – 2017. - Режим доступа: <http://naiz.org/expert/opinions>

⁸⁴ Постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда по делу № А56-29689/2017 [Электронный ресурс] : пост. Тринадцатого ААС по делу А56-29689/2017 от 03.04.18 // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

2.3.2 Судебная защита прав участников закупок

В соответствии с ч. 9 ст. 3 закона №223 –ФЗ кроме участников закупки, действие (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг вправе обжаловать в суде корпорация развития малого и среднего предпринимательства, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации или созданные ими организации

Перечень способов защиты гражданских прав, установлен ст. 12 ГК РФ, и позволяет исходя из фактических обстоятельств дела и преследуемой цели осуществить выбор надлежащего способа защиты, позволяющего восстановить нарушенное право.

Статьей 2 АПК РФ предусмотрено, что задачами судопроизводства в арбитражных судах являются защита нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Целью обращения в суд является именно восстановление нарушенного права, поэтому в случае, если истцом не представлено доказательств наличия субъективного права, подлежащего защите, или избранный заявителем способ защиты не приводит к восстановлению его субъективных прав, заявленные требования удовлетворению не подлежат⁸⁵.

В 2017 году Краснодарским Арбитражным судом рассматривалось дело по иску ООО «КГИ» к ПАО «Кубаньэнерго», о признании незаконными действий организатора запроса предложений по установлению требования к участникам о предоставлении лицензии, на осуществление деятельности, связанной с использованием сведений, составляющих государственную тайну. При рассмотрении заявления, обстоятельства дела, связанные с наличием или отсутствием оснований для включения спорного требования суд фактически не исследовал. Установив, что заявитель не подавал заявку на участие в спорной закуп-

⁸⁵ Решение Арбитражного суда города Москвы по делу № А40-157051/2017 [Электронный ресурс] : решение АС города Москвы по делу № А40-157051/2017 от 15.11. 2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

ке, и следовательно, не является ее участником, суд отказал в удовлетворении заявленных требований, со ссылкой на ч. 9 ст. 3 закона № 223-ФЗ.⁸⁶

Как отмечалось выше, указанное нарушение по включению в документацию ничем не обоснованных обязательных требований к участникам, фактически создающих условия для ограничения конкуренции встречается достаточно часто. Проанализируем наиболее распространенные способы, используемые в практике защиты прав участников закупки и заинтересованных лиц.

В приведенном примере, лицо, не являющееся участником закупки, обратилось с заявлением в порядке, предусмотренном законом № 223-ФЗ ссылаясь на нарушение заказчиком принципов недопустимости ограничения конкуренции при проведении закупки.

Вместе с тем, общественные отношения, связанные с обеспечением конкуренции регулируются ст. 17 закона О защите конкуренции, в том числе устанавливающего требования о запрещении действий, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции при проведении торгов, запроса котировок, запроса предложений.

В отличие от ч. 9 ст. 3 закона № 223-ФЗ, в соответствии с которой судебный порядок защиты предоставлен только участникам закупки, ч. 4 ст. 17 закона О защите конкуренции не ограничивает перечень лиц, которые вправе обратиться за защитой своих прав в судебном порядке.

Анализ судебной практики . позволяет сделать вывод об эффективности использования в качестве способа защиты права в случаях установления заказчиком необоснованных требований к закупке, ограничивающих конкуренцию – такого способа как признания ненормативного акта недействительным, нарушающим требования ч. 1 ст. 17 закона О защите конкуренции. Так, согласно п. 10 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг от-

⁸⁶ Решение Арбитражного суда Краснодарского края по делу № А32-41485/2016 [Электронный ресурс] : решение АС Краснодарского края по делу № А32-41485/2016 от 07.02.17. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

дельными видами юридических лиц» включение в документацию о закупке требований к закупаемому товару, которые свидетельствуют о его конкретном производителе, в отсутствие специфики такого товара, его использования является ограничением конкуренции в соответствии с ч. 1 ст. 17 закона О защите конкуренции. В рассматриваемом деле о включении заказчиком в документацию конкретного товарного знака и марки офисной бумаги, и антимонопольный орган и суды первой и апелляционной инстанции установили нарушение заказчиком требований о недопустимости ограничения конкуренции при проведении закупки⁸⁷.

Одним из таких спорных вопросов выбора способа защиты прав участником закупки являются обращение за защитой нарушенных прав, в случаях отклонения заявки участника, в связи с предоставлением в составе заявки коммерческого предложения с ценой, которая в соответствии с положением и документацией о закупке является аномально заниженной и может служить основанием для отклонения заявки.

Показательны в данном случае примеры из судебной практики ООО «КГИ», дважды обращавшегося с заявлениями, в связи с отклонением заявки, по причине необоснованного снижения стоимости. При аналогичных фактических обстоятельствах: стоимость заявки была снижена участником запроса предложений в первом случае более чем на 25%, во втором – более чем на 20%, а представленные по запросам обоснования снижения стоимости по мнению заказчиков не свидетельствовали об обоснованности такого снижения. В первом случае, предметом иска являлось требование: о признании недействительными результатов открытого запроса предложений и протокола итогов, во втором о признании недействительным открытого запроса предложений и договора, заключенного по результатам запроса предложений.

⁸⁷ Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс] : пост. Президиума ВС РФ 16.05.2018. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

В первом случае Арбитражный суд, частично удовлетворил иск общества и признал недействительными результаты открытого запроса предложений в части отклонения заявки ООО «КГИ», по основанию непредоставления аргументированного обоснования снижения цены заявки⁸⁸. Заявка ООО «КГИ» была отклонена комиссией после проведения процедуры переторжки в связи со снижением стоимости предложения более чем на 25% от начальной максимальной цены. При этом, ООО «КГИ» по запросу комиссии было представлено обоснование снижения стоимости заявки с включением расчетов, выполненных с учетом всех необходимых расходов и требований технического задания.

Арбитражный суд, удовлетворяя заявленные требования, указал со ссылками на решения иных судов, что отсутствие в протоколе ЦЗК ПАО «Ростелеком» обоснования признания заявки истца не соответствующей требованиям документации, и указанием на обстоятельства, послужившие основаниями для возникновения у закупочной комиссии сомнений в способности истца выполнить работы на предложенных условиях является нарушением принципа информационной открытости закупки. Кроме того, суд указал, что в нарушение ч. 1 ст. 17 закона О защите конкуренции от 26.07.2006 № 135-ФЗ, действия Заказчика в данном случае являются попыткой координации деятельности хозяйствующих субъектов, путем установления для участников предельных рамок формирования цены. В мотивировочной части решения суда содержится также ссылка на положения ст. 20 Типового закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках, в соответствии с которыми, закупаящая организация обязана запросить полную детальную информацию, при предоставлении которой у иных лиц не могло возникнуть обоснованного сомнения в решении комиссии об отказе в допуске претендента к торгам. С позицией Арбитражного суда Новосибирской области согласился и суд апелляционной инстанции.

⁸⁸ Решение Арбитражного суда Новосибирской области по делу № А45-14156/2016 [Электронный ресурс] : решение АС Новосибирской области по делу № А45-14156/2016 от 24.01.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

И напротив, во втором случае отклонение заявки участника по причине непредоставления участником аргументированного обоснования снижения стоимости заявки было признано судом правомерным, в удовлетворении заявленных требований отказано⁸⁹. Таким образом, практика оценки судами порядка применения антидемпинговых мер, применяемых при осуществлении закупок является противоречивой. Если суд Новосибирской области исходил из недопустимости оценки обоснования, предоставляемого участником по критериям, не указанным в документации, в связи с тем, что это является нарушением принципов информационной открытости закупки, то Арбитражный суд Ленинградской области напротив, принял во внимание доводы заказчика, о причинах отклонения предоставленного обоснования и пояснения, предоставленные суду о применявшихся комиссией критериях оценки, несмотря на их отсутствие в документации и положении о закупках.

Использование такого способа защиты как признание недействительным договора, заключенного по результатам закупки, является достаточно распространенным, однако, суды в большинстве случаев, отказывают в удовлетворении заявленных требований, главным образом в связи с тем, что признание договора недействительным не приведет к восстановлению нарушенного права, а также принимая во внимание принципы стабильности гражданского оборота и соблюдения баланса интересов участников.

В случаях установления нарушений порядка проведения закупок, заинтересованные лица используют и такой способ защиты как возмещение упущенной выгоды. Так, в ноябре 2015 года Арбитражным судом Омской области рассматривалось дело по исковому заявлению ООО «Югорская лифтовая компания» к МДЭП города Ханты-Мансийск о признании запроса предложений и договора недействительными, применении последствий недействительности сделки на будущее время и взыскании 82 917 рублей 57 копеек. Основанием обращения с заявленными требованиями послужило признание победителем

⁸⁹ Решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу № А56-10814/2017 [Электронный ресурс] решение АС города Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу № А56-10814/2017 от 02.07.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

закупки участника, предложившего наименьшую цену без учета НДС в то время как стоимость заявки с учетом НДС превышала предложение истца. Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суды первой и апелляционной инстанции указывали, в том числе, на факт наличия заключенного и находящегося на исполнении договора, а также невозможности восстановления права указанным способом. Истец, участвовавший в закупке но не ставший победителем в случае удовлетворения исковых требований автоматически победителем закупки признан быть не может, возможность восстановления таким образом прав и законных интересов, которые истец считает нарушенными, не усматривается⁹⁰

Наиболее распространенными нарушениями, являющимися основанием для обращения за защитой в суд, являются те же основания, которые составляют предмет ожалования антимонопольным органом: установление в документации необоснованных требований к участникам, создающих условия для ограничения перечня лиц, которые могут принять участие в закупке; необоснованный отказ в допуске к участию в закупке, нарушение порядка оценки заявок и подведения итогов, предъявление к участникам требований, не указанных в документации.

В свою очередь, наиболее распространенными способами защиты прав участников закупки являются признание недействительными закупки, проведенной с нарушениями и договора, заключенного по результатам такой закупки. Сложность защиты права при применении этого способа состоит в доказывании заявителем наличия у него реального права, которое может быть восстановлено, в случае удовлетворения заявленных требований.

⁹⁰ Постановление Восьмого Арбитражного Апелляционного суда по делу № А75-5415/2015 [Электронный ресурс] : пост. Восьмого ААС по делу № А75-5415/2015 06.11.15. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

3 ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПКАХ

Анализ практики применения закона № 223-ФЗ за период с 01.01.2012 г. - даты вступления его в силу до настоящего времени, позволяет сделать вывод о наличии множества проблем, связанных с применением закона как субъектами, осуществляющими закупочную деятельность в рамках этого закона, и лицами, заинтересованными в участии в корпоративных закупках, так и органами, осуществляющими контроль за соблюдением законодательства в этой сфере.

В 2016 году прошла масштабная практическая конференция, с участием, в том числе представителей Минэкономразвития России и Федеральной антимонопольной службы, посвященная анализу существующих проблем корпоративных закупок и планируемым направлениям реформирования⁹¹. Среди обсуждавшихся направлений развития законодательства о корпоративных закупках следует выделить повышение уровня конкуренции и прозрачности, перевод закупок в электронную форму, совершенствование планирования, стимулирование участия в закупках субъектов малого и среднего предпринимательства, совершенствование государственного контроля корпоративных закупок. Предполагалось, что проект о внесении изменений в закон № 223-ФЗ вступит в силу уже с 01.01.17 г., однако, соответствующие поправки были приняты только 31.12.2017 года, большинство которых вступают в силу с 01.07.2018 года. Остановимся на отдельных наиболее важных изменениях и направлениях развития законодательства о корпоративных закупках.

3.1 Государственный контроль корпоративных закупок

Под государственным контролем понимается одна из форм осуществления государственной власти, обеспечивающая соблюдение законов и др. правовых актов, издаваемых органами государства, реализуемая уполномоченными

⁹¹ Корпоративные закупки – 2016: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ. Сборник докладов. – М.: «Книга по Требованию», 2016. С. 3

органами.⁹² или функция уполномоченного органа «по выявлению отклонений фактических параметров управленческой деятельности от нормативных»⁹³

Длительное время какой-либо орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контрольных функций в сфере корпоративных закупок определен не был. Постановлением Правительства РФ от 24.10.2015 N 1139 были внесены изменения в пункт 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, в соответствии с которыми, Федеральная антимонопольная служба осуществляет контроль (надзор) не только за соблюдением законодательства в сфере государственного оборонного заказа, в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, но и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц⁹⁴.

Вместе с тем, распространение полномочий Федеральной антимонопольной службы по контролю (надзору) на корпоративные закупки вызывало споры, т. к. возложение подобных полномочий подзаконным актом Правительства РФ на Федеральную антимонопольную службу противоречило закону № 223-ФЗ, ст. 6 которого в редакции до 31.12.2017 г. наличие контрольного органа не предусматривала.⁹⁵ Ожидалось, что проект масштабных изменений в законодательство о закупках устранил существующую коллизию. В редакции закона № 223-ФЗ от 31.12.2017 г. в ч. 10 ст. 3 введена отсылочная норма о рассмотрении жалоб, в соответствии с порядком, установленным ст. 18.1 закона О защите конкуренции. Однако, статья 6 закона № 223-ФЗ о контроле за соблюдение требований закона действует в том же неизменном виде.

Таким образом, правовая неопределенность в части правомерности осуществления контроля антимонопольным органом фактически не устранена, поскольку законодательством такой порядок не определен, а постановление Пра-

⁹² Большой юридический словарь / В. Н. Додонов [и др.]. – Москва : Инфра-М, 2001. С. 113

⁹³ Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора) / под ред. Н.М. Кониной. Саратов: Научная книга, 2009. С. 181

⁹⁴ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : пост. Правительства РФ от 24 окт. 2015 № 1139 // Собрание законодательства РФ, 02.11.2015, N 44, ст. 6133

⁹⁵ Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / А.В. Алтухов, О.А. Беляева, Н.А. Бортникова и др.; отв. ред. В.Ф. Яковлев. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2017. Вып. 22. С.212

вительства, возлагающее полномочия по контролю на Федеральную антимонопольную службу является лишь подзаконным актом, которые принимаются во исполнение законов и не могут им противоречить. Тем не менее суды, рассматривая административные дела по оспариванию решений и предписаний антимонопольного органа исходят из того, что при системном толковании положений ст. 6, ч.10 ст. 3 закона №223-ФЗ, и ст. 18.1 закона О защите конкуренции, следует что положения ст. 18.1 как раз и являются тем самым порядком осуществления контроля, установленным законом⁹⁶.

В теории эта позиция подвергается критике, поскольку, в указанной статье речь идет о порядке рассмотрения жалоб, на действия юридического лица, организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной комиссии или аукционной комиссии при организации и проведении закупок в соответствии с Законом о закупках, что по юридической природе является не формой контроля за соблюдением законодательства, а правоприменительной деятельностью органа исполнительной власти в пределах его компетенции, направленной на восстановление прав конкретного заявителя (подателя жалобы)⁹⁷.

Осуществление контроля предполагает совершение установленных административных процедур по оценке и установлению соответствия функционирования подконтрольной сферы общественных отношений требованиям законов или иных нормативных правовых актов и корректирование выявленных отклонений, прежде всего организационно-распорядительными средствами.⁹⁸ Если сравнить с положениями закона № 44-ФЗ в отношении государственных закупок такие процедуры установлены ч. 3, 22 ст. 99 закона № 44-ФЗ, и включают проведение плановых и внеплановых проверок, а в случае выявления по ре-

⁹⁶ Решение Арбитражного суда города Москвы г.по делу № А40-5806/17-93-51 [Электронный ресурс] : решение АС города Москвы по делу № А40-5806/17-93-51 от 28.04.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

⁹⁷ Беляева О. В Привлечение к административной ответственности за нарушения при проведении закупок товаров, работ, услуг / О. А. Беляева // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / О.А. Беляева А.В. Алтухов, , Н.А. Бортникова [и др].; ред. В.Ф. Яковлев. М.: ИЗИСП, ИНФРА-М, 2017. Вып. 22. С. 146

⁹⁸Зубарев С.М. Процессуальная природа контроля и надзора / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. С. 10.

результатам таких проверок нарушений законодательства Российской Федерации, составление протоколов и выдачу обязательных для исполнения предписаний.

Еще до вступления закона № 223-ФЗ в силу исследователи писали о необходимости законодательного закрепления перечня мер принуждения, которые антимонопольный орган вправе применить к заказчикам поскольку «такие меры (как содержащие ограничения прав заказчиков), в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ должны закрепляться только на уровне федерального закона и не могут устанавливаться на уровне подзаконных нормативных правовых актов»⁹⁹.

В области осуществления контроля в корпоративных закупках перечень административных процедур до настоящего времени не установлен.

В связи с этим, позиция О. В. Беляевой о правовой неопределенности в отношении контролирующего органа, видов контроля за закупочной деятельностью в рамках закона № 223-ФЗ и порядка осуществления такого контроля представляется обоснованной.

Длительное время спорным вопросом при рассмотрении жалоб на действия заказчика, организатора являлось также определение полномочий УФАС по рассмотрению жалоб, по основаниям, указанным в законе № 223-ФЗ.

Так, при рассмотрении жалоб, связанных с проведением закупок, суды в ряде случаев исходили из того, что перечень оснований для обжалования закупок в антимонопольном органе не является исчерпывающим. Арбитражный суд г. Москвы в апреле 2017 года рассматривая дело по обжалованию предписания УФАС выданного ПАО «ФСК ЕЭС», указывал, что статья 18.1 закона О защите конкуренции, не дифференцирует закупки для антимонопольного органа по перечню оснований для обжалования, а позволяет последнему рассматривать жалобы на все закупочные процедуры на любой стадии их проведения. Такой правовой подход наиболее полно отвечает целям как закона № 223-ФЗ, так и закона О защите конкуренции, поскольку позволяет участникам закупки в макси-

⁹⁹ Панченко, В.Ю., Шайхутдинов, Е.М. Защита прав и законных интересов участников закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц В. Ю. Панченко, Е. М. Шайхутдинов // Законность. – 2011. – № 12. – С. 19-23

мально сжатые сроки добиваться восстановления своих нарушенных прав в административном порядке. Также, « названный правовой подход наиболее полно отвечает целям применения статей 11, 12 Гражданского кодекса Российской Федерации, предоставляющих лицам, чьи права оказались нарушены, право выбора способа защиты таких прав, а также не допускающих самоустранение административного органа от защиты прав обратившегося к нему лица и предусматривающих необходимость принятия последним какого-либо решения по жалобе»¹⁰⁰.

Вместе с тем, в апреле 2017 года противоположная позиция о полномочиях антимонопольного органа по рассмотрению жалоб, по основаниям, не указанным в ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ была отражена в определении Верховного Суда Российской Федерации от 11.04.2017 по делу № 304-КГ16-17592. Позднее, в письме ФАС России от 30.08.2017 № ИА/59767/17 также было дано разъяснение о том, что порядок рассмотрения жалоб на действия заказчиков при проведении закупок в соответствии с законом № 223-ФЗ установленный статьей 18.1 закона О защите конкуренции, распространяется на жалобы, содержащие основания, предусмотренные частью 10 статьи 3 закона № 223-ФЗ, либо основания, предусмотренные чч. 1, 5 статьи 17 закона О защите конкуренции¹⁰¹. Тем не менее, после данных разъяснений вопрос о полномочиях антимонопольного органа по рассмотрению жалоб по основаниям, не указанным в ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ в правоприменительной практике оставался спорным. Так, уже в декабре 2017 года вопреки указанной позиции Верховного Суда, Арбитражный суд города Москвы при рассмотрении заявления об обжаловании решения антимонопольного органа, в связи с превышением полномочий, выразившимся в рассмотрении жалобы по основаниям, не указанным в ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ, отказал заявителю в удовлетворении требований, в мотиви-

¹⁰⁰Решение Арбитражного суда города Москвы г.по делу № А40-5806/17-93-51 [Электронный ресурс] : решение АС города Москвы по делу № А40-5806/17-93-51 от 28.04.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

¹⁰¹ Письмо О рассмотрении жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг [Электронный ресурс] : письмо ФАС РФ от 23 января 2018 г. № ИА/3655/18. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:<http://www.consultant.ru>

ровочной части решения указав, что «буквальное толкование указанной нормы позволяет сделать вывод о том, что речь в данном случае идет об обжаловании действий (бездействия) заказчика в названных случаях именно по правилам, установленным антимонопольным органом»¹⁰². В свою очередь ст. 18.1 закона О защите конкуренции, устанавливающая такие правила, какого – либо ограниченного перечня случаев для обжалования не содержит, в связи с чем «перечень оснований для обращения в антимонопольный орган с жалобой на действия организатора торгов исчерпывающим не является и не препятствует рассмотрению жалобы по существу»¹⁰³.

В редакции от 31.12.17 г. ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ, к основаниям обращения с жалобой отнесены в том числе, осуществление заказчиком закупки с нарушением требований закона № 223-ФЗ о закупках и (или) порядка подготовки и (или) осуществления закупки, содержащегося в размещённом в ЕИС положении о закупке. Таким образом, правовая неопределенность в части пределов полномочий антимонопольного органа на рассмотрение жалоб устранена и к основаниям обращения с жалобой отнесены любые нарушения закона № 223-ФЗ или порядка осуществления и подготовки закупки, установленного положением.

Статьей 7.32.3 КоАП РФ установлен перечень административных правонарушений связанных с нарушением порядка осуществления закупки отдельными видами юридических лиц, включающий такие составы, как: проведение закупки в иной форме, если в соответствии с законодательством такая закупка должна осуществляться в электронной форме; осуществление закупки в соответствии с правилами установленными законом № 223-ФЗ, в случае если такая закупка должна осуществляться в порядке, предусмотренном контрактной системой; нарушение предусмотренных законодательством сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации, подлежащей

¹⁰² Решение Арбитражного суда города Москвы. по делу № А40-178083/17-84-1569 [Электронный ресурс] : решение АС города Москвы по делу . по делу № А40-178083/17-84-1569 от 15.12.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

¹⁰³ Там же

обязательному размещению; неразмещение такой информации в единой информационной системе в сфере закупок; нарушение сроков размещения изменений, вносимых в правовые акты, регламентирующие правила закупки товаров, работ, услуг заказчиком; нарушение требований к содержанию извещений о закупке; предъявление требований к участникам закупок, к закупаемым товарам, работам, услугам и (или) к условиям договора либо оценка и (или) сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке товаров, работ, услуг.

В составах административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.32.3 КоАП РФ перечислены и нарушения, не предусмотренные ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ. Так, постановлением заместителя начальника Управления контроля размещения государственного заказа Федеральной антимонопольной службы от 15.05.18 г. ПАО «Ростелеком» было привлечено к административной ответственности, в связи с нарушением заказчиком при поведении запроса котировок пунктов 2 части 1 статьи 3 Закона о закупках, пункту 1.3.2 Положения о закупках, нарушают требования части 1 статьи 2, части 6 статьи 3 Закона о закупках ¹⁰⁴ Интересно что только за 18.05.2018 года антимонопольным органом было вынесено четыре постановления о привлечении к административной ответственности в отношении ПАО «Ростелеком», два из которых были вынесены по аналогичному основанию. В данном случае заказчиком – ПАО «Ростелеком» были установлены требования в документации запроса котировок о наличии у участника в штате не менее определенного количества сотрудников на территории ряда городов: в г. Самара - 6 человек; на территории г. Новокуйбышевск - 33 человека; на территории г. Тольятти - 14 человек; на территории г. Сызрань - 3 человека; на территории г. Чапаевск - 1 человек; на территории г. Безенчук, 3 человека; на территории г. Отрадный - 3 человека; на территории г.

¹⁰⁴ Постановление о наложении штрафа № 223ФЗ-1059/17/АК087-18 [Электронный ресурс] пост. ФАС России по делу об административном правонарушении № 223ФЗ-1059 от 18.05.18. /17/АК087-18. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

Кинель- 3 человека; на территории г. Черкассы-1 человек; на территории г. Красный Яр- 1 человек.¹⁰⁵

ПАО «Сбербанк» также было привлечено к административной ответственности по ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ, в связи тем, что в нарушение пунктов 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках не установлены надлежащим образом критерии оценки и сопоставления заявок и порядок оценки заявок.¹⁰⁶

Указанные постановления вынесены руководителем Управления контроля размещения государственного заказа Федеральной антимонопольной службы, в соответствии со ст. 23.83 КоАП РФ, согласно которой полномочиями на рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц обладают руководители федерального органа исполнительной власти или его территориальных органов, уполномоченных на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Таким образом, в сфере осуществления контроля за соблюдением требований закона №223-ФЗ наблюдается несогласованность норм ст. 6 закона № 223-ФЗ, носящей бланкетный характер, и норм ст. 28.83 и 7.32.3 КоАП РФ, т. к. фактически законодательно контрольный орган в сфере осуществления закупок до настоящего времени не определен.

Установленная в ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ в редакции Федерального закона от 31.12.17 г. № 505-ФЗ, ссылка на положения ст. 18.1 закона О защите конкуренции в части установленного порядка рассмотрения жалоб при организации и проведении закупок, устранила существовавшую правовую неопределенность. Однако такое решение проблемы представляется не совсем корректным, т. к. положения ст. 18.1 закона О защите конкуренции не могут рассмат-

¹⁰⁵ Постановление о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 223ФЗ-1060/17/АК099-18 [Электронный ресурс] : пост. ФАС России по делу об административном правонарушении № 223ФЗ-1060/17/АК099-18 от 18.07.18. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

¹⁰⁶ Постановление о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 223ФЗ-910/17/АК100-18[Электронный ресурс] : пост. ФАС России по делу об административном правонарушении АК099-18 от 18.05.18. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

риваться как устанавливающие порядок проведения контроля закупочной деятельности, в связи с тем, что по содержанию и характеру деятельность по рассмотрению жалоб направлена на защиту интересов участников закупки, в то время как осуществление контроля не ограничивается охранительной функцией, оно предполагает проведение определенных административных процедур, связанных не только с выявлением и пресечением правонарушений, но и предусматривающих систематическое осуществление анализа соответствия состояния объекта контроля требованиям законодательства.

До внесения изменений 31.12.2017 г. в ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ попытки унификации правоприменительной практики по применению ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ и ст. 18.1 закона О защите конкуренции путем издания писем с разъяснениями антимонопольного органа, являлись безрезультатными Письма федеральных органов исполнительной власти не являются нормативным актом, поэтому судебная практика по применению указанных норм, складывалась противоречиво и устранение существующей правовой неопределенности было необходимо на законодательном уровне.

Федеральным законом от 31.12.17 г. № 505-ФЗ были внесены соответствующие изменения в ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ, в соответствии с которыми полномочия антимонопольного органа по рассмотрению жалоб фактически не ограничены, т. к. п. 1 ч. 10 ст. 3 относит к таким основаниям любые нарушения закона № 223-ФЗ, или порядка подготовки и осуществления закупки, установленного положением.

Кроме того, указанными изменениями прямо определено, что рассмотрение таких жалоб, осуществляется в порядке, установленном ст. 18.1 закона О защите конкуренции.

Остается открытым вопрос, почему при внесении изменений не было предусмотрено дополнение ст. 6 закона № 223-ФЗ положениями об органе, осуществляющем контроль за соблюдением законодательства о закупках. Представляется что законодатель, в данном случае исходил из того, что специфика общественных отношений в сфере корпоративных закупок предполагает

отказ от чрезмерного вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов. Несомненно, распространять государственный контроль на корпоративные закупки в той же форме, в какой он осуществляется в области государственных закупок было бы неоправданно, однако в данном случае содержание ст. 6 закона № 223-ФЗ фактически не согласуется с нормой ст. 28.83 КоАП РФ, поскольку обе нормы являются отсылочными, при этом, норма ст. 6 содержит отсылку к законодательно установленному порядку осуществления контроля, в то время как норма ст. 28.83 КоАП РФ предполагает наличие законодательно определенного органа исполнительной власти, осуществляющего контроль в сфере корпоративных закупок.

3.2 Государственное регулирование корпоративных закупок: тенденции

Под государственным регулированием понимается целенаправленное воздействие государства на организацию определенной сферы общественных отношений¹⁰⁷. Содержание государственного регулирования включает, в том числе, принятие нормативных правовых актов в соответствующей сфере. При этом в зависимости от специфики конкретных общественных отношений, на которые направлено регулирование, выбирается и наиболее соответствующее этим особенностям соотношение императивного и диспозитивного методов, степени регламентации и обязательности правил поведения.

Регулирующим органом, отвечающим за выработку основных направлений развития в сфере корпоративных закупок, является Правительство Российской Федерации. Как уже отмечалось выше, анализ практики применения закона № 223-ФЗ, проводившийся Федеральной антимонопольной службой, Минэкономразвития России и Счетной палатой в 2015-2016 гг., показал необходимость совершенствования системы корпоративных закупок, с целью обеспечения достижения планируемых целей осуществления эффективной, конкурентной и максимально прозрачной закупочной деятельности.

¹⁰⁷ Большой юридический словарь / В. Н. Додонов [и др.]. – Москва : Инфра-М, 2001. С. 113

Изменения, в закон № 223-ФЗ, внесенные 31.12.17 г. года фактически готовились к принятию два года, поскольку концепция реформирования корпоративных закупок с 2015 года подверглась изменениям, и в результате, законопроект, изначально разрабатывавшийся с целью расширения возможности субъектов малого и среднего предпринимательства участвовать в закупках государственных компаний в ходе его рассмотрения Правительством, а затем в Государственной Думе был дополнен рядом положений, существенно изменивших степень регламентации закупочной деятельности и соотношение объемов диспозитивных и императивных норм, содержащихся в этом законе ранее.

В основу готовившегося в 2015 году законопроекта легли правительственный план первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности, предусматривавший в числе мероприятий содействие развитию малого и среднего предпринимательства и оптимизацию бюджетных расходов, а также поручение Правительства о разработке мер по повышению эффективности расходов государственных корпораций и компаний с государственным участием¹⁰⁸.

В рамках реализации данного плана, в Госдуму был внесен подготовленный Минэкономразвития проект закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Проект предусматривал основные три направления изменения:

установление исчерпывающего перечня способов закупок, объем которых устанавливается Правительством РФ, осуществляемых у субъектов малого и среднего предпринимательства;

- регулирование осуществления закупок в электронной форме, с целью повышения доступности таких закупок для субъектов малого и среднего предпринимательства, исключения рисков размещения закупок на площадках, при-

¹⁰⁸ Резолюция от 28 сентября 2015 года №ДМ-П13-94 по итогам совещания о повышении эффективности расходов государственных корпораций и компаний с государственным участием [Электронный ресурс] : резолюция председателя Правительства РФ от 28 сентября 2015 года №ДМ-П13 // Официальный портал Правительства РФ». – Режим доступа: <http://government.ru>

надлежащих иностранным юридическим лицам и офшорным компаниям, а также аффилированным с заказчиком лицам;

- формирование единой закупочной политики холдинговых компаний.

В сентябре 2015 года законопроект был безоговорочно принят в первом чтении, после чего парламентарии длительное время к этому законопроекту не возвращались, а правительство дорабатывало его путем внесения многочисленных поправок.¹⁰⁹

В этот период, пока законопроект находился на доработке и рассмотрении, в закон № 223-ФЗ уже были внесены изменения, в соответствии с которыми, муниципальные и государственные унитарные предприятия обязаны осуществлять закупки по правилам, установленным контрактной системой. Данные изменения, вступившие в силу с 01.01.2017 г. активно продвигались представителями Федеральной антимонопольной службы, которые высказывались о неработоспособности закона № 223-ФЗ, и использованию его как вспомогательного инструмента для ухода от закупок по нормам закона N 44-ФЗ, путем предоставления субсидий унитарным предприятиям.¹¹⁰

К рассмотрению законопроекта вернулись уже в 2017 году. При этом, в связи с внесением Правительством поправок, во втором чтении, спорным вопросом стало в частности исключение регламентации закупок, осуществляемых между взаимозависимыми лицами. Так, по мнению отдельных депутатов, в результате этих изменений гораздо большие суммы, чем те, которые были, будут выведены из-под госконтроля, в результате чего «наценка может быть не 10, не 20, не 30 процентов, она в разы может быть больше». В связи с этим, при обсуждении законопроекта высказывались опасения, что результатом его принятия, может стать создание «фактически легализованного канала коррупции, по ко-

¹⁰⁹ Рассмотрение законопроекта № 821534-6 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования закупок в первом чтении [Электронный ресурс] : Стенограммы обсуждения законопроекта № 821534-6. Заседание от 15.09.2015 г. № 247. // Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://api.duma.gov.ru>

¹¹⁰ Исютин-Федотков Д.В. Корпоративные закупки № 44-ФЗ - это наказание? [Электронный ресурс] / Д. В. Исютин-Федотков // : Электронный журнал Конкуренция и право – 2016 – № 5. – Режим доступа: <http://www.cljournal.ru/nomer35>

тому будут выводиться триллионы долларов»¹¹¹. В свою очередь, Правительство, разрабатывая данную поправку исходило из того, что в случаях, когда созданы взаимозависимые лица, закупки товаров, работ, услуг у таких компаний являются управленческим решением, поэтому государственное вмешательство в вопросы организации закупок внутри группы связанных лиц должно быть ограничено и решаться каждым хозяйствующим субъектом самостоятельно¹¹².

В связи с этим, поправки, внесенные в закон № 223-ФЗ 31.12.2017 г. до настоящего времени подвергаются критике за непоследовательность и наличие коррупционных рисков, в части неподконтрольности закупок у взаимозависимых лиц, при этом, в целом принятые изменения оцениваются как ужесточающие требования к проведению корпоративных закупок.

Изменения, внесенные в ст. 1 закона № 223-ФЗ, не только не ужесточили, но напротив – вывели из под действия закона целый ряд закупок:

- закупки участников рынка в случаях заключения и исполнения договоров, в соответствии с законодательством об электроэнергетике;
- в рамках исполнением договора, заключенного с иностранным юридическим лицом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг за пределами Российской Федерации;
- закупки у лиц, которые признаются взаимозависимыми с заказчиком;
- закупками, осуществляемыми юридическим лицом на территории иностранного государства для собственных целей;

К изменениям, ужесточившим требования к осуществлению закупок, следует отнести следующие положения, закона от 31.12.2017 г. № 505 -ФЗ:

¹¹¹ Рассмотрение законопроекта № 821534-6 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования закупок. Третье чтение [Электронный ресурс] : Стенограммы обсуждения законопроекта № 821534-6. Заседание от 20.12.2017 г. № 87 // Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://api.duma.gov.ru>

¹¹² Рассмотрение законопроекта законопроекта № 381746-7 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и статьи 1 и 15 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» в части закупок за счет бюджетных средств на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества. Первое чтение. [Электронный ресурс] : Стенограммы обсуждения законопроекта №381746-7. Заседание от 03.04.2018. // Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://api.duma.gov.ru>

- установлено, что Положение о закупке должно содержать требования к закупке, в том числе порядок их подготовки и осуществления;
- установлено деление всех способов закупки на конкурентные и неконкурентные, определены условия, при соблюдении которых закупка является конкурентной или неконкурентной. Конкурсные способы делятся на торги, запрос котировок, запрос предложений и иные закупки. Иные способы закупки должны соответствовать признакам конкурентной закупки, установленным ч. 3 статьи 3, предусматриваться положением о закупке, с обязательным указанием порядка их осуществления;
- учредителям бюджетных, автономных учреждений и организаций, осуществляющих полномочия собственника имущества унитарного предприятия предоставлено право принять типовое положение о закупках, применение которого является обязательным для таких учреждений и предприятий. При этом, способы закупок и условия их применения, порядок осуществления закупки и сроки заключения договора не подлежат изменению при разработке положений о закупках и обязательны для таких учреждений и предприятий;
- установлено право присоединения юридических лиц к положению о закупке взаимосвязанного юридического лица;
- внесены уточнения в ч. 5 ст. 3 в соответствии с которыми, участниками закупки являются любые юридические или физические лица;
- утверждены требования к описанию предмета закупки: в описание предмета закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, а также требований, которые влекут за собой необоснованное ограничение количества участников закупки;
- расширен перечень направлений деятельности Правительства в сфере регулирования закупок: в соответствии с редакцией ч. 8 ст. 3 закона № 223-ФЗ он включает полномочия по установлению особенностей осуществления закупок, в том числе: особенностей осуществления закупок в электронной форме, включенных в перечни и (или) группы товаров, работ, услуг, закупаемых у субъек-

тов малого и среднего предпринимательства, порядок предоставления и возврата обеспечения заявки;

- положений закона № 44-ФЗ распространено на заказчиков, в случаях невыполнения ими обязанностей по осуществлению установленного объема закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства в течение календарного года, размещения информации о годовом объеме закупок или размещения недостоверной информации;

- дополнены положения ч. 9 и 10 ст. 3 в части полномочий Корпорации развития малого и среднего предпринимательства по обжалованию закупок, а также определен круг лиц, которые вправе обжаловать действия заказчика, организатора торгов в антимонопольном органе, в порядке, установленном ст. 18.1 закона О защите конкуренции;

- установлен перечень оснований для обжалования в антимонопольном органе, при этом, согласно пп. 1 ч. 10 ст. 3 закона № 223-ФЗ, основанием для обращения с жалобой являются любые нарушения требований закона или установленного положением о закупках порядка осуществления закупки;

- установлен порядок осуществления закупок конкурентными способами.

О необходимости установления закрытого перечня способов закупок, осуществляемых корпоративными заказчиками еще в 2015 г. высказывались Счетная палата РФ и Федеральная антимонопольная служба. Аналогичной позиции придерживаются и исследователи: Д.В. Исютин-Федотков, К. В. Кичик. Проанализировав Положения о закупках десяти крупнейших организаций, осуществляющих закупки в соответствии с 223-ФЗ Счетной палатой было установлено, что каждый из заказчиков применяет от 6 до 13 различных способов закупки (все вместе - 27 способов).¹¹³

Вместе с тем, в отношении изменений, устанавливающих классификацию способов закупок по закону № 223-ФЗ следует отметить, что установление закрытого перечня регламентированных законом способов закупки: запроса

¹¹³ Мониторинг применения Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц в 2017 году. – Министерство финансов Российской Федерации : Москва, 2017. С.21

предложений и запроса котировок, на мой взгляд, является неоправданным, и может привести к тому, что заказчики будут вынуждены вместо указанных ранее широко использовавшихся и достаточно эффективных запросов котировок и запросов предложений «выдумывать» новые иные способы закупки.

Эти способы закупок были предусмотрены практически в каждом положении. В отличие от государственных закупок, в положениях коммерческих организаций они предусматривали значительное многообразие вариантов форм и процедур их проведения -таблица В.1 - Конкурентные способы корпоративных закупок. Приложение В

. Это позволяло компаниям, проводить такие сложные закупки как «запрос предложений с предварительным квалификационным отбором», «многоэтапный запрос предложений». До внесения изменений, заказчиками нередко использовались такие процедуры как открытый многоэтапный запрос предложений, или запрос котировок с возможностью подачи альтернативных заявок, позволяющие уточнять объемы и требования к закупаемым товарам, работам, услугам, что соответствовало принципу обеспечения наиболее полного удовлетворения потребностей в товарах, работах, услугах необходимого качества и эффективному использованию денежных средств.

В новой редакции закона № 223-ФЗ в соответствии с п. 11 ст. 3.2, установлен порядок осуществления конкурентной закупки, в соответствии с которым участники могут подать только одну заявку. В п. 1 ст. 3.1 закона № 223-ФЗ в редакции от 31.12.17 г. наряду с торгами (аукционом и конкурсом) содержится перечень таких конкурентных процедур как запрос котировок (запрос котировок в электронной форме, закрытый запрос котировок), запрос предложений (запрос предложений в электронной форме, закрытый запрос предложений). Исходя из содержания данной статьи, перечень этих форм запроса предложений и запроса котировок является закрытым.

Нетрудно заметить, что этот перечень в целом соответствует перечню способов закупок, предусмотренных законом № 44-ФЗ :таблица Б1-Способы государственных закупок. Таким образом, указанные изменения в большей сте-

пени направлены на повышение контроля со стороны государства за осуществлением закупок, осуществляемых по закону № 223-ФЗ.

Тенденция усиления регламентации корпоративных закупок со стороны государства проявилась и в установлении обязанности формирования планов закупок инновационной продукции сроком на пять – семь лет, а также в установлении обязательного минимального порогового значения закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства в размере 18 % годового стоимостного объема закупок, при этом не менее 15% должны составлять закупки, участниками которых могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства¹¹⁴.

Некоторые исследователи, отмечая современные тенденции стирания различий между двумя федеральными законами, регулируемыми государственные и корпоративные закупки, высказывают идеи об отсутствии необходимости существования отдельного закона, в отношении регулирования закупок корпораций с государственным участием, субъектов естественных монополий и хозяйственных обществ, осуществляющих регулируемые виды деятельности. Так, Д. В. Исютин-Федотков, отмечая общую тенденцию сближения двух законов, поставил под сомнение саму целесообразность существования закона № 223-ФЗ и высказал предположение о деградации корпоративных закупок: «логичнее было сразу создать не отдельный закон N 223-ФЗ, а главу о корпоративных закупках в законе № 94-ФЗ с последующим наследованием главы в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹¹⁵

Изменение правового регулирования корпоративных закупок в сторону их ужесточения продолжается и в этом году. В апреле 2018 года был принят в первом чтении очередной законопроект о внесении изменений в ч. 1 ст. 1 зако-

¹¹⁴ О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : пост. Правительства РФ от 24 окт. 2015 № 1139 // Собрание законодательства РФ, 02.11.2015, N 44, ст. 6133

¹¹⁵ Исютин-Федотков Д.В. Тенденции деградации современных корпоративных закупок // Гражданское право. 2017. N 4. С. 17

на № 223-ФЗ, в соответствии с которым на закупки госкорпораций, публично-правовых компании и акционерных обществ со стопроцентным участием государства, в случае если они осуществляют капитальные вложения за счёт бюджетных средств распространяются положения закона № 44-ФЗ.¹¹⁶

Анализ изменений правового регулирования системы корпоративных закупок, произведенных за последние несколько лет свидетельствуют о наличии тенденций усилению государственного контроля и ужесточения регламентации закупочной деятельности корпоративных заказчиков, что выражается в частности в следующем:

- установлении в КоАП РФ мер административной ответственности за нарушения закона № 223-ФЗ и расширении перечня оснований для обжалования в антимонопольном органе;
- выведении из под действия закона № 223-ФЗ закупок целого ряда субъектов: государственных и муниципальных унитарных предприятий и автономных учреждений, госкорпораций, публично-правовых компании и акционерных обществ со стопроцентным участием государства, осуществляющих капитальные вложения за счет бюджетных инвестиций, и распространение на них правил закона № 44-ФЗ;
- установлении закрытого перечня способов закупки, осуществляемых у субъектов малого и среднего предпринимательства;
- регламентации порядка проведения закупок конкурентными способами;
- установлении перечня оснований, при наличии которых закупки иных субъектов по закону № 223-ФЗ, должны осуществляться на условиях, применяемых к закупкам для государственных и муниципальных нужд.

В связи с этим, обоснованными представляются опасения экспертов о постепенной унификации режимов государственных и корпоративных закупок. Как было отмечалось парламентариями на одном из заседаний по рассмотре-

¹¹⁶ Законопроект № № 381746-7 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и статьи 1 и 15 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» в части закупок за счет бюджетных средств на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества

нию законопроекта о внесении изменений в закон № 223-ФЗ в декабре прошлого года «у нас государство регулирует 70% экономики», и характер реформирования корпоративных закупок демонстрирует активное вмешательство государства в решение вопросов о том что, как и по какой цене закупать. Яркими примером такого вмешательства являются обязанности по закупкам инновационной продукции и закупкам у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Положительной тенденцией развития законодательства о корпоративных закупках несомненно является совершенствование ряда норм, ранее содержавших пробелы правового регулирования. В соответствии с изменениями, внесенными в закон № 223-ФЗ, были устранены неопределенности правового статуса участника закупки; полномочий антимонопольного органа по рассмотрению жалоб, в связи с проведением закупок; перечня лиц, которые вправе обратиться с жалобой в антимонопольный органа

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Корпоративные закупки как часть закупочной системы Российской Федерации в настоящее время находятся в стадии своего формирования. Несмотря на то, что с даты вступления в силу закона № 223-ФЗ, прошло более шести лет, логически обоснованной концепции государственного регулирования корпоративных до настоящего времени не выработано.

Само понятие «корпоративные закупки» является условным, не закреплено на законодательном уровне, как и четкие критерии отграничения корпоративных закупок от государственных.

Вместе с тем, закупочная деятельность субъектов, отнесенных законом № 223-ФЗ к особой категории юридических лиц, которые должны осуществлять закупки, в соответствии с рамками, установленными этим законом, формировалась в соответствии с общими правилами гражданского законодательства. Исходя из правового статуса этих субъектов, это закупки коммерческих организаций, и при делении всех закупок на государственные, корпоративные и коммерческие, очевидно, что корпоративные закупки гораздо ближе по своей природе к коммерческим закупкам. Они также направлены на поиск контрагентов, предлагающих наилучшие условия договоров, целью которых в конечном итоге является получение максимально возможной прибыли.

Государственные закупки направлены на поиск наилучших условий обеспечения публичных нужд.

С момента обсуждения закона № 223-ФЗ до настоящего времени продолжаются споры о пределах регулирования корпоративных закупок, которые в целом можно охарактеризовать наличием трех основных идей:

- необходимости распространения на корпоративные закупки методов регулирования, аналогичных, используемым в законе № 44-ФЗ
- необходимости сохранения закона № 223-ФЗ для регулирования корпоративных закупок;
- отсутствия необходимости в регулировании этих закупок

Анализ применяемых систем закупок отдельных крупнейших компаний свидетельствует о наличии ряда проблем в сфере регулирования корпоративных и применения закона № 223-ФЗ:

- отсутствие унифицированных, законодательно установленных определений способов закупок на практике приводит либо к полному отсутствию определений способов закупок в положениях, и как следствие, правовой неопределенности в их применении, либо к их неоправданному многообразию, дублированию и многозначности трактовок определений одних и тех же терминов;
- значительный объем корпоративных закупок, осуществляемый неконкурентными способами, при неоправданном многообразии видов неконкурентных способов;
- рамочный характер положений о закупках отдельных заказчиков: отсутствие регламентированного положением порядка проведения закупок, условий выбора способа закупки, формы ее проведения, условий и порядка проведения дополнительных стадий закупки, критериев и порядка оценки, что приводит к значительному числу случаев обжалования закупок и снижению эффективности закупочной деятельности;
- отсутствие однозначно определенных в законе № 223-ФЗ полномочий органа, осуществляющего контроль, порядка и оснований обжалования создают препятствия к осуществлению права участников на защиту, и приводят к противоречиям в судебной и административной практики;
- внесение изменений в закон № 223-ФЗ в части установления порядка осуществления конкурентных закупок направлено на повышение прозрачности и обеспечение доступа субъектов малого предпринимательства к участию в таких закупках, однако внесенные изменения не учитывают уже наработанную крупнейшими компаниями практику проведения закупок, с применением различных инструментов, значительно повышающих их эффективность;

Правовая природа государственных и корпоративных закупок принципиально различна. И, исходя из этого, распространение на корпоративные закупки методов регулирования, свойственных контрактной системе представляется не-

оправданным, идущим вразрез с основными принципами недопустимости вмешательства в хозяйственную деятельность, свободы договора и возможности осуществления своих прав в своем интересе.

Содержание изменений законодательства о корпоративных закупках последних лет свидетельствует о возрастающем государственном контроле и регламентации. При этом, материалы о ходе обсуждения законопроектов свидетельствуют об отсутствии должной оценки регулирующего воздействия вносимых изменений на стадии принятия законов

Таким образом, одной из главных проблем остается отсутствие концепции корпоративных закупок, и выработанной системы их реформирования без которой вносимые изменения являются фрагментарными необоснованными.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 24.07.2002 № 95-ФЗ // Российская газета. – 2002. – 27 июля
2. Байрашев, В. Р Практика судебного обжалования предписаний ФАС России о внесении изменений в положение о закупке [Электронный ресурс] / В. Р. Байрашев // Национальная ассоциация института закупок НАИЗ. – 2017. - Режим доступа: <http://naiz.org/expert/opinions>
3. Беляева, О. В Привлечение к административной ответственности за нарушения при проведении закупок товаров, работ, услуг / О. А. Беляева // Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / О.А. Беляева, А.В. Алтухов, Н.А. Бортникова [и др].; ред. В.Ф. Яковлев. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2017. Вып. 22
4. Беляева, О.А. Тенденции развития законодательства Российской Федерации о регламентированных закупках / О. А. Белева // Журнал российского права. – 2016. – № 9. – С. 18 - 27
5. Беляева, О.А. Торги: основы теории и проблемы практики: монография / О. А. Беляева. – Москва : ИНФРА-М, 2016. – 250 с.
6. Большой юридический словарь / В. Н.Додонов [и др.]. – Москва : Инфра-М, 2001 – 790 с.
7. Борисов, Д.Ю. Гражданско-правовая регламентация торгов на размещение заказов для государственных и муниципальных нужд : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.03 / Борисов Дмитрий Юрьевич – Волгоград, 2010. – 200 с.
8. Годовой отчет ПАО «Россети» за 2013 г. [Электронный ресурс] годовой отчет 2013 год. Интерактивная версия // Акционерам и инвесторам. Официальный сайт ПАО «Россети». – Режим доступа: <http://www.rosseti.ru>
9. Гражданский кодекс Российской Федерации : в 4 ч. по состоянию на 20 янв. 2017 г. – Москва : Эксмо, 2017. – 605 с.
10. Данилова, С. Н. Управление закупками продукции для государственных и муниципальных нужд : учебное пособие / С. Н. Данилова. – Саратов : Саратов-

ский социально-экономический институт РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2016. – 124 с.

11. Денченкова, О. Е. Комплаенс-контроль в сфере корпоративных закупок [Текст] / О. Е. Денченкова // Юрист. - 2017. - № 17. - С. 26-29

12. Доклад о применении действующего законодательства при рассмотрении жалоб в порядке, предусмотренном ст. 18.1 Федерального закона «О защите конкуренции» [Электронный ресурс] : доклад Новосибирского УФАС РФ о применении действующего законодательства по ФЗ_223-1519978941 // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

13. Документация по проведению ЦЕЗ [Электронный ресурс] : Извещение о проведении ЦЕЗ ГУП «Башфармация» от 18.12.2014 № 31401839234. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. - Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru>

14. Единый отраслевой Стандарт (Положение о закупке) государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». – утв. 07.02.2012. – Москва : Госкорпорация «Росатом», 2012 – 90 с.

15. Единый отраслевой стандарт закупок Госкорпорации «Росатом». – утв. 29.07.2009 г –Москва : Госкорпорация «Росатом», 2009. – 165 с.

16. Заключение Московского УФАС РФ о проверке факта уклонения от заключения договора [Электронный ресурс]: заключение по делу № 2-19-7208/77-17 от 20.07.17 // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

17. Заключение Московского УФАС РФ о проверке факта уклонения от заключения договора [Электронный ресурс]: заключение по делу № 2-19-7121/77-17 от 20.07.17 // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

18. Законопроект № 381746-7 «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и статьи 1 и 15 Федерального закона "О контрактной системе в сфере

закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"» в части закупок за счет бюджетных средств на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства и (или) на приобретение объектов недвижимого имущества [Электронный ресурс]: Законопроект № 381746-7. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

19. Зубарев, С.М. Процессуальная природа контроля и надзора / С. М. Зубарев // Административное право и процесс. – 2016. – № 2. – С. 10-14

20. Исютин-Федотков, Д.В. Корпоративные закупки № 44-ФЗ - это наказание? [Электронный ресурс] / Д В. Исютин-Федотков //:Электронный журнал Конкуренция и право – 2016 – № 5. – Режим доступа: <http://www.cljournal.ru/nomer35>

21. Исютин-Федотков, Д.В. Об устранении причин и условий правонарушений в корпоративных закупках / Д В. Исютин-Федотков // Юрист. – 2017 – № 7 – С. 34-37

22. Исютин-Федотков, Д.В. Тенденции деградации современных корпоративных закупок / Д В. Исютин-Федотков // Гражданское право. – 2017. – № 4. – С. 17-19.

23. Кичик, К. В Актуальные проблемы применения законодательства о "корпоративных закупках" / К. В. Кичик // Предпринимательское право. – 2014. – № 2. – С. 80-84.

24. Кичик, К.В. Актуальные проблемы применения законодательства о "корпоративных закупках" / К. В. Кичик // Предпринимательское право. – 2014 – № 2. – С. 80-84.

25. Кичик, К.В. Законодательство России о публичных закупках (обзорная статья) / К. В. Кичик // Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции – Москва : Юстицинформ, 2015 – С.91-114.

26. Кичик, К.В. Проблемы формирования законодательства России о "корпоративных закупках" // Лекции по предпринимательскому праву. Новое в право-

вом регулировании бизнеса/ под ред. Е.П. Губина, Е.Б. Лаутс / изд. Юрист – Москва, 2013. – С. 90-134

27. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : по состоянию на 25 нояб. 2014 г. – Москва : Эксмо, 2014. – 688 с.

28. Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / А.В. Алтухов [и др].; отв. ред. В.Ф. Яковлев ; М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2017. Вып. 22. 212 с

29. Конкуренция в рыночной экономике: пределы свободы и ограничений : Монография / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ ; ред. А. В. Габов – Москва, 2016 – 384 с.

30. Корпоративные закупки 2016: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ : сборник докладов IV практической конференции-семинара. – Москва : Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий, 2016. – 221 с.

31. Кузнецов, К. В. Прокьюремент: тендеры, конкурсы, конкурентные закупки / К. В. Кузнецов. – СПб : Питер, 2005. – 227 с.

32. Матузов, Н.И Теория государства и права : учебник / Н. И Матузов, А.В. Малько. – Москва : Юристъ, 2004. — 512 с.

33. Митрофанов, А. В Единство экономического пространства: подходы к трактовке и содержание понятия / А. В. Митрофанов // Вестн. Пензенского государственного ун-та. – 2013. - № 2. – С. 46-52.

34. Молчанов, А. В. Конкуренция, равенство участников торгов и поддержка малого предпринимательства: вопросы соотношения / А.В. Молчанов // Журнал предпринимательского и корпоративного права – 2017– N 2 – С 21-24

35. Мониторинг применения Федерального закона № 223-ФЗ от 18.07.2011 г. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц в 2017 году. – Министерство финансов Российской Федерации : Москва, 2017. – 21 с.

36. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : письмо ФАС РФ №

АЦ/22726/14 от 04.06.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:<http://www.consultant.ru>.

37. О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации : пост. Правительства РФ от 24 окт. 2015 № 1139 // Собрание законодательства РФ, 02.11.2015, N 44, ст. 6133

38. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 31.декаб. 2017 г. № 505-ФЗ // Российская газета. – 2018. – 09 янв.

39. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц : федер. закон Российской Федерации от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 22 июля

40. О защите конкуренции : федер. закон от 26.июля.2006 г № 135-ФЗ // Российская газета. – 2006. – 27 июля

41. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федер. закон Российской Федерации от 05.апр.2013 г. № 44-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 12.апр.

42. О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион) : расп. Правительства РФ от 21 март 2016 г. № 471-р // Собрание законодательства РФ – 2016 – № 13, ст. 1880

43. О порядке размещения заказов на закупку товаров, выполнение работ, оказание услуг для осуществления основных видов деятельности ОАО «РЖД» : расп. президента ОАО «РЖД» от 31.07.2010 г. № 1661р. – Москва : ОАО «РЖД», 2010. – 39 с.

44. О проведении закупки в виде пролонгации договора [Электронный ресурс] : извещение ФГУП РС СП от 12.12.2012 № 89 // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

45. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд : федер. закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Российская газета. – 2005. – 28 июля.
46. О рассмотрении жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг [Электронный ресурс] : письмо Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 23.01 2018 г. № ИА/3655/18 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
47. ОАО «ФСК ЕЭС» в 2010 году сэкономило в результате проведения закупочных процедур 41,6 млрд. рублей [Электронный ресурс] : Акционерам и ирам // Официальный сайт ОАО «ФСК ЕЭС». – Режим доступа: <http://www.fskees.ru>
48. Об утверждении перечня товаров, работ, услуг в сфере использования атомной энергии, сведения о закупках которых не составляют государственную тайну, но не подлежат размещению на официальном сайте : расп. Правительства РФ от 24.декаб.2015 г. № 2662-р // Собрание законодательства РФ. –2016 – № 1 (часть II), ст. 266
49. Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе : пост. Правительства РФ от 30 июня. 2004 г. № 331 // Российская газета – 2004 – 31 янв.
50. Об утверждении Порядка рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг [Электронный ресурс] : приказ ФАС России от 22.07.2014 № 17/13 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
51. Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс] : пост. Президиума ВС РФ 16.05.2018 г// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

52. Определение Верховного Суда РФ по делу N А60-28335/2014 [Электронный ресурс] : опред. ВС РФ 309-КГ15-14384 от 02.02.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:<http://www.consultant.ru>.
53. Открытый запрос предложений в электронной форме [Электронный ресурс] : извещение ЗАО «Русатом Сервис» от 06.10.2016 № 31604181075 // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>
54. Панченко, В.Ю., Шайхутдинов, Е.М. Защита прав и законных интересов участников закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц В. Ю. Панченко, Е. М. Шайхутдинов // Законность. – 2011. – № 12. – С. 19-23
55. Письмо О рассмотрении жалоб на действия (бездействие) заказчика при закупке товаров, работ, услуг [Электронный ресурс] : письмо ФАС РФ от 23 января 2018 г. № ИА/3655/18 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:<http://www.consultant.ru>
56. Письмо Счетной Палаты РФ по результатам мониторинга развития государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации в 2015 году [Электронный ресурс] : письмо Счетной Палаты РФ от 18.11.2015 № 01-3747/14-04. // Официальный сайт Счетной палаты РФ. – Режим доступа: <http://www.ach.gov.ru>
57. Положение о закупках ОАО «Сбербанк России». – утв. 05.12.11 г. – Москва : ОАО «Сбербанк России», 2011. – 20 с.
58. Положение о Закупках ООО «РУСАЛОКС» [Электронный ресурс] : полож. о закупках утв. Советом директоров от 24 декабря 2013. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>
59. Положение о закупках товаров, работ, услуг ОАО "Дальневосточный центр судостроения и судоремонта» [Электронный ресурс] : полож. о закупках от 14.12.2015. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>

60. Положение о закупке в ООО «Смоленсктеплоэнерго» [Электронный ресурс] : полож. о закупке утв. Общим собранием участников ООО «Теплоэнерго» 28.11.2016. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>
61. Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО "РЖД" [Электронный ресурс] полож. о закупке товаров, работ, услуг для нужд ОАО "РЖД" утв. советом директоров ОАО "РЖД" от 30.06.2017. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>
62. Положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО «ФСК ЕЭС». – утв. 14.05.2007 г. – Москва : ОАО «ФСК ЕЭС», 2007. – 86 с.
63. Положение о Порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг ОАО «ЮТСК» [Электронный ресурс] : полож. о закупках ОАО «ЮТСК» от 07.07 2017. // официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru>
64. Постановление Восьмого Арбитражного Апелляционного суда по делу № А75-5415/2015 [Электронный ресурс] : пост. Восьмого ААС по делу № А75-5415/2015 06.11.15. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>
65. Постановление о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 223ФЗ-1059/17/АК087-18 [Электронный ресурс] : пост. ФАС России по делу об административном правонарушении № 223ФЗ-1059/17/АК087-18 от 18.05.18. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>
66. Постановление о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 223ФЗ-1060/17/АК099-18 [Электронный ресурс] : пост. ФАС России по делу об административном правонарушении № 223ФЗ-

1060/17/АК099-18 от 18.05.18. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

67. Постановление о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 223ФЗ-910/17/АК100-18[Электронный ресурс] : пост. ФАС России по делу об административном правонарушении АК099-18 от 18.05.18. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>

68. Постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда по делу № А42-4171/2016 [Электронный ресурс] : пост. Тринадцатого ААС по делу № А42-4171/2016 от 01.02.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

69. Постановление Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда по делу № А56-29689/2017 [Электронный ресурс] : пост. Тринадцатого ААС по делу А56-29689/2017 от 19.09.17. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

70. Потери госкомпаний от действия 223-ФЗ могут составить более 250 млрд. рублей. // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» [сайт]. - Москва, 2012. – Режим доступа: <https://iq.hse.ru>

71. Предпринимательское право Российской Федерации : учебник / Е.Г. Афанасьева, А.В. Белицкая, В.А. Вайпан [и др.] ; отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2017. – 992 с.

72. Рассмотрение законопроекта № 520154-5 О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц в первом чтении [Электронный ресурс] : Стенограммы обсуждения законопроекта № 520154-5. Заседание № 228 от 11.05.2011. // Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://api.duma.gov.ru>

73. Рассмотрение законопроекта № 821534-6 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования закупок. Первое чтение. [Электронный ресурс] : Стенограммы обсуждения законопроекта № 821534-6. Заседание № 247 от 15.09.2015. // Официальный

сайт Государственной думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://api.duma.gov.ru>

74. Рассмотрение законопроекта № 821534-6 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования закупок. Третье чтение [Электронный ресурс] : Стенограммы обсуждения законопроекта № 821534-6. Заседание № 87 от 20.12.2017. // Официальный сайт Государственной думы Российской Федерации. – Режим доступа: <http://api.duma.gov.ru>

75. Распределение государственных, корпоративных и коммерческих закупок по форме проведения торгов, в денежном выражении [Электронный ресурс] : Аналитика региона Распределение закупок по форме проведения торгов. Суммарный объем в 2017. // Система поиска тендеров ИнитПро. . – Режим доступа: InitPro.ru

76. Решение Арбитражного суда города Москвы г.по делу № А40-5806/17-93-51 [Электронный ресурс] : решение АС города Москвы по делу № А40-5806/17-93-51 от 28.04.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

77. Решение Арбитражного суда города Москвы по делу № А40-157051/2017 [Электронный ресурс] : решение АС города Москвы по делу № А40-157051/2017 от 15.11.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

78. Решение Арбитражного суда города Москвы по делу № А40-79427/17-33-737 [Электронный ресурс] : решение АС города Москвы по делу № А40-79427/17-33-737 от 01.09.17. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

79. Решение Арбитражного суда города Москвы. по делу № А40-178083/17-84-1569 [Электронный ресурс] : решение АС города Москвы по делу . по делу № А40-178083/17-84-1569 от 15.12.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>

80. Решение Арбитражного суда Краснодарского края по делу № А32-41485/2016 [Электронный ресурс] : решение АС Краснодарского края по делу № А32-41485/2016 от 07.02.17. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>
81. Решение Арбитражного суда Краснодарского края по делу № А32-43638/2013 [Электронный ресурс] решение АС Краснодарского края от по делу № А32-43638 /2013 от 30.07.14. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>
82. Решение Арбитражного суда Липецкой области по делу № А36-8341/2017 [Электронный ресурс] : решение АС Липецкой области по делу № А36-8341/2017 от 22.11.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>
83. Решение Арбитражного суда Новосибирской области по делу № А45-14156/2016 [Электронный ресурс] : решение АС Новосибирской области по делу № А45-14156/2016 от 24.01.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>
84. Решение Арбитражного суда ООО «КГИ» по делу № А56-10814/2017 [Электронный ресурс] решение АС города Санкт-Петербурга и Ленинградской области по делу № А56-10814/2017 от 02.07.2017. // Судебные и нормативные акты РФ «СудАкт». – Режим доступа: <http://sudact.ru>
85. Решение Волгоградского УФАС по делу № 16-01-18.1-04/16 [Электронный ресурс] : решение Волгоградского УФАС по делу № 16-01-18.1-04/16 от 15.01.2016. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>
86. Решение Московского УФАС по делу № 1-00-1483/77-17 [Электронный ресурс] : решение Московского УФАС по делу № 1-00-1483/77-17 от 22.06.2017. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>
87. Решение Московского УФАС по делу № 1-00-2409/77-17 [Электронный ресурс] : решение Московского УФАС по делу № 1-00-2409/77-17 от

- 13.12.2017. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>
88. Решение Московского УФАС по делу № 1-00-2412/77-17 [Электронный ресурс] : решение Московского УФАС по делу № 1-00-2412/77-17 от 13.11.2017. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>
89. Решение Волгоградского УФАС по делу № 16-01-18.1-04/16 [Электронный ресурс] : решение Волгоградского УФАС по делу № 16-01-18.1-04/16 от 15.01.16. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>
90. Решение Челябинского УФАС по делу № 65-03-18.1/2016 [Электронный ресурс] : решение по делу № 65-03-18.1/2016 от 26.09.2016. // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: <http://solutions.fas.gov.ru>
91. Решения по жалобам. Контроль проведения торгов [Электронный ресурс]: Решения Московского УФАС по жалобам. ФЗ-223, 2017 // Правовые акты Федеральной антимонопольной службы. – Режим доступа: http://solutions.fas.gov.ru/documents/search?order_by=date&unit_id=2
92. Росатом создал практически образцовую систему закупок, считает глава ФАС // РИА Новости. Россия сегодня [сайт]. – Москва, 2017. – Режим доступа: <https://ria.ru/atomtec/20171114/1508751110.html>
93. Тасалов, Ф.А. Актуальные проблемы применения антимонопольного законодательства в сфере корпоративных закупок / Ф. А. Тасалов // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. – 2015. – № 1. – С. 132 - 141
94. Тасалов, Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография / Ф. А. Тасалов. – Москва : Проспект, 2016. – 240 с.
95. Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг : Комиссия ООН по праву международной торговли ЮНСИТРАЛ 15 июня. 1994 г. // Организация

Объединенных Наций Ежегодник. 1994 год. Т. XXV. – Нью-Йорк:, 1996. С. 417 – 440

96. Тридцать уникальных способов закупки по Закону № 223-ФЗ [Электронный ресурс] : электронный журнал ПРО-ГОСЗАКАЗ.РУ от 16.09.2016 // Справочная система ПРО-ГОСЗАКАЗ.РУ . – Режим доступа: www.pro-goszakaz.ru

97. Яруллин ,С.М. История возникновения и развития государственного заказа в России / С. М. Яруллин // История государства и права. – 2010. – № 20. – С. 26 – 29.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Соотношение объемов корпоративных, государственных и коммерческих закупок

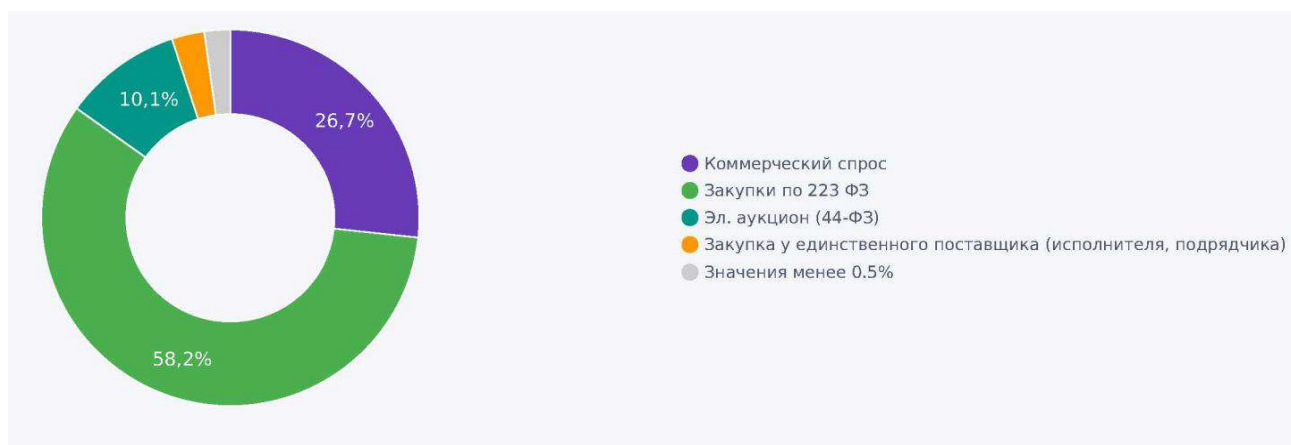


Рисунок 2-Распределение государственных, корпоративных и коммерческих закупок по форме проведения торгов, в денежном выражении. / Аналитика региона Распределение закупок по форме проведения торгов. Суммарный объем в 2017 г. / Система поиска тендеров: InitPro.ru

ПРИЛОЖЕНИЕ Б
Конкурентные и неконкурентные способы государственных закупок

Таблица Б.1 – Способы государственных закупок

Способы за- купок	Содержание	По форме про- ведения	По форме пода- чи заявок	По кол-ву этапов	По кругу уча- стников
Конкурентные					
Конкурс	способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта	открытый	в электронной форме	двухэтапный	с ограничен- ным участием (для лиц, прошедших предваритель- ный квалифи- кационный отбор)
		закрытый	в письменной форме		
Аукцион	способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта	открытый	в электронной форме	не применимо	не применимо
		закрытый	в письменной форме		
Запрос пред- ложений	способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончатель-	открытый	в электронной форме	не применимо	не применимо
			в письменной форме		

Способы за- купок	Содержание	По форме про- ведения	По форме пода- чи заявок	По кол-ву этапов	По кругу уча- стников
	ное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге				
Запрос коти- ровок	способ определения поставщика (под- рядчика, исполнителя), при котором ин- формация о закупке сообщается неогра- ниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе из- вещения о проведении запроса коти- ровок и победителем признается участник закупки, предложивший наиболее низ- кую цену контракта.	открытый	в электронной форме	не применимо	не применимо
			в письменной форме		
Неконкурентные					
Закупка у единственного поставщика	Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случаях, предусмотренных ст. 93 закона № 44-ФЗ, путем размещения заказчиком в единой информационной системе извещения об осуществлении такой закупки и заключения контракта с поставщиком, без проведения конкурентных процедур отбора				

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Конкурентные и неконкурентные способы корпоративных закупок

Таблица В.1 - Конкурентные способы корпоративных закупок

Наименование	Содержание	По форме проведения	По форме подачи заявок	По кол-ву этапов	По кол-ву лотов	По предварительной квалификации	По наличию дополнительных стадий	По дополнительным элементам
Конкурс	способ определения поставщика, являющийся формой торгов, при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения договора	открытый	в электронной форме	одноэтапный	однолотовый	с предварительным квалификационным отбором	с проведением процедуры уторговывания (переторжки)	с возможностью подачи альтернативных предложений
		закрытый	в письменной форме	многоэтапный	многолотовый	без предварительного квалификационного отбора	без процедуры уторговывания	без подачи альтернативных предложений
Аукцион	способ определения поставщика, являющийся формой торгов, который предложит наиболее низкую цену договора	открытый	в электронной форме	одноэтапный	однолотовый	с предварительным квалификационным отбором	не применимо	не применимо
		закрытый	в письменной форме		многолотовый	без предварительного квалификационного отбора		
Редукцион	способ определения поставщика, который предложит наиболее низкую цену договора	открытый	в электронной форме	одноэтапный	однолотовый	с предварительным квалификационным отбором	не применимо	не применимо
		закрытый	в письменной форме		многолотовый	без предварительного квалификационного отбора		

Наименование	Содержание	По форме проведения	По форме подачи заявок	По кол-ву этапов	По кол-ву лотов	По предварительной квалификации	По наличию дополнительных стадий	По дополнительным элементам
Запрос предложений	способ определения поставщика, который предложит лучшие условия исполнения договора по совокупности стоимостных и нестоимостных критериев, установленных в документации	открытый	в электронной форме	одноэтапный	однолотовый	с предварительным квалификационным отбором	с проведением процедуры уторговывания (переторжки)	с возможностью подачи альтернативных предложений
		закрытый	в письменной форме	многоэтапный	многолотовый	без предварительного квалификационного отбора	без процедуры уторговывания	без подачи альтернативных предложений
Запрос (цен) котировок	способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену договора	открытый	в электронной форме	одноэтапный	однолотовый	с предварительным квалификационным отбором	с проведением процедуры уторговывания (переторжки)	не применимо
		закрытый	в письменной форме		многолотовый	без предварительного квалификационного отбора	без процедуры уторговывания	

Таблица В.2 - Неконкурентные способы корпоративных закупок

Наименование	Содержание
Закупка у единственного поставщика	осуществление закупки у единственного поставщика в случаях, предусмотренных Положением о закупке заключения договора с поставщиком, без проведения конкурентных процедур отбора
Упрощенная закупка	закупка без проведения конкурентных процедур отбора, определенных продукции и услуг, перечень которых установлен положением о закупках
Мелкая закупка	осуществление закупки у единственного поставщика, если стоимость такой закупки не превышает установленной Положением о закупках (мелкие закупки Госкорпорации Росатом - до 1 млн. руб.)
Закупка путем участия в конкурентной процедуре продавца	осуществляется по решению руководителя организации при плановой стоимости закупки (лота), стоимости дополнительного соглашения до 30 млн. руб. с НДС (включительно), в исключительных случаях при наличии объективных обстоятельств, не противоречащих законодательству
Закупка во исполнение доходных договоров	закупка по выбору субподрядчиков, привлекаемых в целях исполнения обязательств по заключенным договорам

ПРИЛОЖЕНИЕ Г

Распределение объемов применяемых способов корпоративных закупок

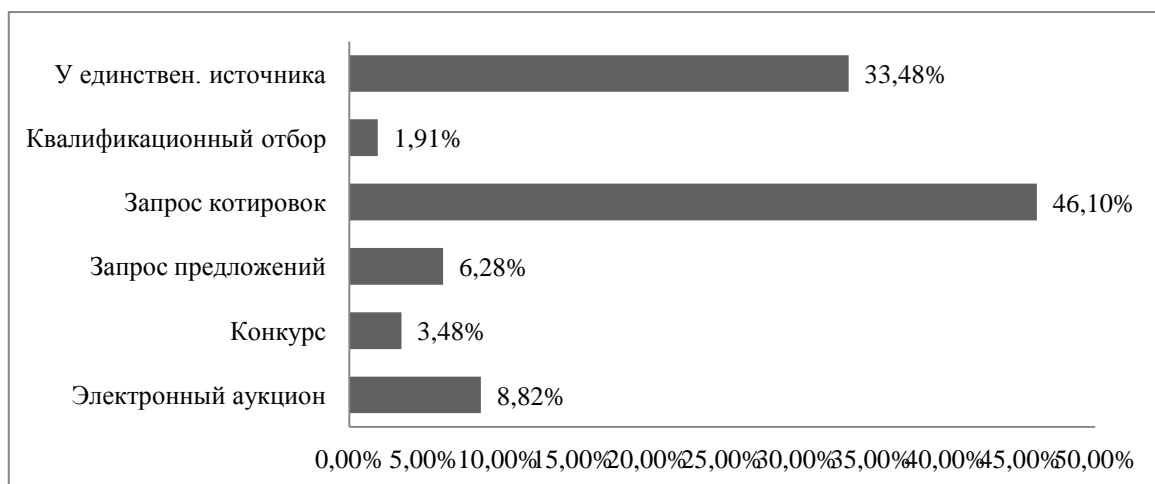


Рисунок 3 - Закупки ПАО "Сбербанк" в 2017 году



Рисунок 4 - Закупки Госкорпорации Росатом в 2017 году (в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»)



Рисунок 5 - Закупки Госкорпорации Росатом в 2017 году (в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг в целях обеспечения государственных и муниципальных нужд.»)



Рисунок 6 - Закупки ОАО "РЖД" в 2017 году

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра коммерческого, финансового и предпринимательского права

УТВЕРЖДАЮ

И.о. зав. кафедрой



И.В. Шишко

подпись

инициалы, фамилия

« 15 » 06 20 18 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

40.03.01 - «Юриспруденция»

код и наименование направления

«Проблемы корпоративных закупок»

наименование темы

Руководитель 13.06.18. старший преподаватель А. С. Яценко

подпись, дата

должность, ученая степень

инициалы, фамилия

Научный консультант Л.Ю. Егорова 13.06.18. К.Ю.Н., доцент

подпись

должность, ученая степень

дата

инициалы, фамилия

Выпускник Е. Н. Терентьева 10.06.18г.

подпись, дата

инициалы, фамилия

Красноярск 2018 г.