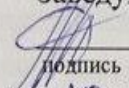


Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический институт
Кафедра конституционного, административного и муниципального права

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой



подпись А. А. Моисеев
инициалы, фамилия
« 20 » июня 20 17 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

40.03.01 «Юриспруденция»

Принцип публично-правового определения поставщиков (подрядчиков,
исполнителей) для обеспечения государственных
и муниципальных нужд

Руководитель


подпись, дата
19.06.2017

доцент

должность

к.ю.н.

ученая степень

О.В. Роньжина

инициалы, фамилия

Выпускник


подпись, дата

А.А. Моисеев

инициалы, фамилия

Красноярск 2017

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения публичных нужд: понятие, функции, правовое регулирование.....	7
1.1. Понятие и цели закупок для государственных и муниципальных нужд.....	7
1.2. Административно-правовая и гражданско-правовая концепция публичных закупок.....	11
1.3. Правовое регулирование закупок для обеспечения публичных нужд.....	15
Глава 2. Принципы осуществления закупок для обеспечения публичных нужд.....	19
2.1. Принципы открытости и прозрачности контрактной системы, принцип обеспечения конкуренции.....	19
2.2. Принцип профессионализма заказчика и принцип единства контрактной системы в области закупок.....	23
Глава 3. Реализация принципа публично-правового определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).....	28
3.1. Конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).....	28
3.2. Случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).....	49
Заключение.....	65
Список использованных источников.....	67

Введение

Сфера закупок для государственных и муниципальных нужд относится к публичной деятельности с высоким уровнем коррупционного риска. «Широкая распространенность различных теневых практик в области закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд привела к формированию устойчивых трендов коррупционного поведения во взаимоотношениях российских чиновников и представителей бизнеса, что выражается в фактическом доминировании неформальных институтов «отката» при решении вопросов получения государственных и муниципальных заказов¹. Так, при строительстве автомобильных дорог до 60% бюджетных средств уходит на откаты². На практике это приводит к устранению конкуренции и завышению цен при определении победителей конкурсов, нецелевому расходованию бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, уменьшению налоговых поступлений в казну, что ставит под угрозу экономическую безопасность России как на национальном, так и на региональном уровне.

При помощи проведения государственных и муниципальных закупок осуществляется «отмывание» огромных денежных сумм, либо проводятся закупки не с целью эффективности использования «народных» денежных средств, а с целью личного благополучия, о чем, к примеру, говорят необоснованные закупки дорогостоящего автомобильного парка для государственных и муниципальных служащих. Так, активистами регионального отделения Общероссийского народного фронта Иркутской области обнаружили закупку на покупку внедорожника для нужд межобластной ветеринарной лаборатории стоимостью практически 2,5 млн руб. С помощью средств бюджетного учреждения было запланировано приобрести автомашину Nissan Pathfinder либо ее эквивалент. Среди

¹ Пашковский П.В. Уголовно-правовое противодействие коррупционным преступлениям в сфере государственно-частного партнерства в рамках контрактной системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Успехи современной науки и образования. 2016. № 11. С. 68-70.

² Егоров В.А., Макаров И.Н., Сигова М.В. Коррупция в обществе как угроза экономической безопасности // Успехи современной науки. 2016. Т. 1. №5. С. 87 – 92.

особенных характеристик автомашины, которые были указаны заказчиком, значится кожаная отделка салона, аудиосистема с 12 динамиками и др.³

Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁴ (далее – Закон о контрактной системе в сфере закупок) вступил в силу 01.01.2014 года, существенно обновив законодательство в системе муниципальных и государственных закупок. Данный Закон базируется на совершенно другой концепции, нежели Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"⁵, - построение контрактной системы в области закупок услуг, работ, товаров для муниципальных и государственных нужд.

Закон о контрактной системе в сфере закупок соединяет в себе два базовых принципа, которые позволяют добиться максимально результативного применения бюджетных средств, - открытости и конкурентности государственных закупок. Открытость закупок дает возможность оперативно отслеживать срывы и просто ошибки, которые были допущены в результате закупочного процесса, а конкуренция между поставщиками предоставляет возможность закупить наилучшую продукцию по минимальной цене.

Объект данного исследования – общественные отношения, связанные с реализацией принципа публично-правового определения поставщиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Предмет исследования – нормативные правовые акты, регламентирующие реализацию принципа публично-правового определения поставщиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

³ Официальный сайт Общероссийского народного фронта: <http://onf.ru/2015/05/11/za-chestnye-zakupki/>

⁴ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 01.05.2017) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" //СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

⁵ Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" //СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3105.

Цель данной работы – провести правовое исследование принципа публично-правового определения поставщиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В связи с поставленной целью, задачами данного исследования являются:

- проанализировать понятие и цели закупок для государственных и муниципальных нужд;
- изучить административно-правовую и гражданско-правовую концепцию публичных закупок;
- исследовать правовое регулирование закупок для обеспечения публичных нужд;
- определить принципы открытости и прозрачности контрактной системы, принцип обеспечения конкуренции;
- проанализировать принцип профессионализма заказчика и принцип единства контрактной системы в области закупок;
- выявить конкурентные способы определения поставщиков;
- определить случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Методологическую основу исследования составляют фундаментальные положения теории познания социально-правовых явлений. Для решения поставленных задач использовались общие и частно-научные методы, среди которых следует выделить методы научного анализа и синтеза, сравнения, обобщения, а также статистический и ряд социологических методов: наблюдение, изучение документов, контент-анализ и др.

Теоретическая основа исследования. Данное исследование основана на научных трудах, монографиях таких ученых-правоведов как А.А.,Абрегова Л.В.,Андреева, О.В.Архалович, А.Э. Ахмедова, О.И.Ахмедова, В.В.Быковского, Е.Ю. Давыдова, А.В. Демина, П.В. Измайлова ,Кичика К.В., М.А. Корытцева, П.С. Тарабаева.

Структуру данного исследования составили введение, три главы и

заключение, последовательно раскрывающие тему исследования.

Глава 1. Закупки товаров, работ, услуг для обеспечения публичных нужд: понятие, функции, правовое регулирование

1.1. Понятие и цели закупок для государственных и муниципальных нужд

При помощи государственных закупок решаются главные задачи в виде создания и поддержания государственных материальных государственных резервов, поддержка необходимого уровня обороноспособности, а также государственной безопасности, обеспечение непосредственно жизнедеятельности населения и др.

Государственные закупки выступают также в виде необходимого инструмента промышленной и социальной государственной политики. Они дают возможность стимулировать производство различных конкурентоспособных товаров, оказывать необходимую поддержку национальным производителям, включая малый бизнес, организации, помощь инвалидам и другим лицам, которые нуждаются в поддержке государства.

Результативность функционирования системы закупок устанавливается множеством факторов, среди которых планирование осуществляемых закупок, финансовое обеспечение в нужных объемах, надлежащее нормативное регулирование, профессионализм самих чиновников, проведение контроля за выполнением государственных контрактов и др.

Увеличение результативности государственных закупок является одной из ведущих проблем управления существующими государственными ресурсами. В иностранных государствах сфера государственных закупок остается определенным источником увеличения коррупционного риска, что также подтверждает современная действительность. Также важно отметить,

что они обязаны отвечать определённым насущным потребностям в общем всего общества, самого государства, и непосредственно, частного сектора⁶.

В реализации механизма государственных и муниципальных закупок для совершения достижения поставленных целей развития инновационной экономики выявляются такие проблемы, как выбор между определенными инновационными, а также обыденными товарами, совмещение минимизации цен закупок, а также необходимой инновационности товаров и т.д.

Непосредственно инновационное развитие, в основном, связывают с развитием высоких технологий. Однако, высокие технологии выступают в качестве средства, а не в качестве самоцели. Для формирования инновационной экономики необходимо увеличить количество предприятий, которые реализовывают технологические инновации. Непосредственно инновационная функция системы проведения государственных закупок рассматривается не только в узком, но и в широком смысле. В первой ситуации государственные и муниципальные закупки выступают в качестве механизма прямого бюджетного финансирования разных инновационных разработок. В данном случае важно научно обосновать поставленные цели, разные потребности, а также объем выделяемых денежных средств, обеспечить нужную прозрачность и реализацию контроля за их расходованием. Во второй ситуации построенная система государственных, а также муниципальных закупок используется как определенный инструмент регулирования, исполнения стимулирования инновационной деятельности.

Осуществляемые государственные и муниципальные закупки оказывают воздействие на процесс реализации разработки и распространения различных новейших технологий с помощью формирования рынка инновационной продукции (захватывая государственный рынок сбыта), осуществляя стимулирование спроса на новые продукты и технологии. Также является значительной и политика в области поддержки выработки и

⁶Быковский В.В. Развитие концепции адаптивного управления промышленным предприятием в инновационно-ориентированной экономике// Успехи современной науки. 2015. №1. С. 48.

предложения различных инноваций в России. Причем в самое ближайшее время государством возможно будет направлять на указанные цели лишь ограниченный объем определенных финансовых ресурсов. В указанной ситуации говорится о восстановлении отечественного научного потенциала, проведения поддержки других источников инноваций. Эксперты высказываются, что необходимо сосредоточиться на выполнении мер по росту результативности сектора инноваций, реализации финансирования науки, оказания содействия заинтересованности бизнеса непосредственно во вложении инвестиций в сферу науки и инноваций⁷.

В настоящее время выработаны механизмы определенной кризисоустойчивости предприятий на основе применения инноваций и вложения инвестиций. Определены существенные особенности обеспечения кризисоустойчивости непосредственно в жизненном цикле фирмы. Было установлено, что для оценивания устойчивости фирмы могут использоваться различные модели организационного жизненного цикла, которые отличаются последовательностью стадий, существенными особенностями различной стадии, а также механизмами стабильности отдельной фирмы.

В результате этого необходимо прийти к выводу, что для Российского государства свойственна потребность в исполнении прорыва к инновационному способу формирования. По этому поводу, основным направлением в осуществляемом социально-экономическом развитии является переход национальной экономики от настоящего экспортно-сырьевого прямо к инновационному социально-ориентированному типу своего развития. Указанный переход даст возможность повысить конкурентный потенциал национальной экономики за счет наращивания ее некоторых преимуществ в науке, а также образовании, высоких технологиях и на определенном основании задействовать новые источники экономического роста, а также роста благосостояния.

⁷Ахмедов А.Э., Ахмедова О.И., Смольянинова И.В. Инвестиции в инновационные изменения как ключевой фактор развития региональной экономики // Территория науки. 2014. № 4. С. 11.

В целом, в настоящее время имеются важные предпосылки и возможности для совершения организации и осуществления перевода экономики на необходимый инновационный путь собственного развития и обеспечения за счет данного достижения поставленных стратегических целей государственного развития. Потенциал для исполнения перехода к действующей инновационной модели, несомненно, имеется и его важно развивать.

Исследователи⁸ выделяют несколько наиболее значимых, на наш взгляд, моментов, препятствующих формированию инвестиционного процесса, которые понижают его результативность. В качестве одной из очень вероятных опасностей (либо внешняя опасность) - вероятность тупикового направления определённых инноваций, ошибочный путь технического прогресса. Указанные ситуации случаются часто, поскольку лишь в процессе практического использования иногда на протяжении длительного периода времени обнаруживается дальнейшая бесперспективность определенного направления развития, которая представляется вначале многообещающим.

Закон о контрактной системе в сфере закупок в статье 3 определяет закупку товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

С учетом того, что законодательство дает определение рассматриваемому понятию, дискуссий по поводу определения закупки не ведется.

⁸ Давыдова Е.Ю., Суязова Г.А. Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Территория науки. 2015. №4. С.169-172.

1.2. Административно-правовая и гражданско-правовая концепция публичных закупок

Согласно Закона о контрактной системе в области закупок, государственным контрактом является договор, который заключен от имени РФ, субъекта РФ (в этом случае - государственный контракт), муниципального образования (в этом случае – муниципальный контракт) государственным заказчиком для совершения обеспечения либо государственных, либо муниципальных нужд.

Проблема установления места государственного контракта среди различных гражданско-правовых отношений представляется довольно трудной. В первую очередь указанное объясняется тем, что совершение перехода к рыночной экономике повлекло за собой в существенной степени замену различных административных рычагов по регулированию экономики договорным способом. Сам договор в качестве определенного регулятора общественных правоотношений стал применяться не только в обычных областях его применения – гражданском либо трудовом праве, но также в различных публично-правовых областях, к примеру, в таможенном праве.

Трудность установления отраслевой принадлежности государственного контракта определяется также тем, что нормативное регулирование государственных закупок, начав с процесса развития государственных нужд, совершения размещения заказов, совершения финансирования государственных закупок, совершения и выполнения государственных контрактов, производится правовыми нормами разных отраслей права.

Множество споров в вопросе установления сути государственного контракта сопряжены со спецификой самого субъектного состава (кто выступает заказчиком – государство или муниципальное образование), целевым содержанием самого государственного контракта (направлен на удовлетворение государственных или муниципальных нужд), характерными

особенностями финансирования (совершение выделения бюджетных ассигнований). В то же время, осознание правовой сущности государственного контракта выступает в качестве коренного момента в характеристике его правового режима.

Анализ правовой природы государственного контракта проводится по определенным направлениям. Первая позиция сформулирована представителями доктрины административного права и основывается на разработках института «хозяйственного права». Как указывают исследователи, поддерживающие данную теорию, гражданское законодательство не полностью справляется с собственными задачами, так как, кроме имеющихся предпринимательских отношений на условиях равноправия, выстраиваемых отношений «по горизонтали», которые регулируются гражданским законодательством, имеются предпринимательские отношения, выстроенные «по вертикали», где непосредственно активное участие принимает государство, обретая продукцию для удовлетворения своих нужд⁹.

Доминирующей является позиция о возможности совершения административных договоров, хоть и замечается, что теоретические вопросы совершаемого административного договора нынешней наукой административного права не выработаны.

При исследовании понятия государственных контрактов А.В. Деминым обращается внимание на их название, которое подчеркивает, как он считает, присутствие в их правовом режиме различных публично-правовых компонентов¹⁰.

Обосновав присутствие в государственных контрактах определенных административно-правовых признаков, правоведом замечается, что законодательные акты, которые регулируют государственные контракты, по

⁹Лаптев, В. В. Хозяйственное право - право предпринимательской деятельности I В. В. Лаптев // Государство и право. - 2012. - № 1. С. 34.

¹⁰ Демин, А. Государственные контракты (публично-правовой аспект) / А. Демин II Хозяйство и право. - 2012. - № 6. С. 154.

собственному содержанию, структуре, выраженному предмету и методам регулирования представляются комплексными и включают правовые нормы гражданского и административного права. В то же время, административные нормы имеют специальный характер, предусматривая изъятия и отраслевые характерные особенности для рассматриваемой категории договоров по отношению непосредственно к общим положениям, а также принципам обязательственного права.

Указанным и аргументируется вторая точка зрения в отношении правовой природы государственного контракта: данный контракт предлагается рассматривать как определенный гражданско-правовой договор, который включает в себя некоторые административно-правовые компоненты.

Подобной позиции придерживается и Ю.М. Козлов, замечая такую характерную особенность государственных контрактов, как совмещение в себе компонентов как административно-правовых, так и гражданско-правовых договоров¹¹.

Следовательно, несмотря на разные позиции на нормативную природу государственного контракта, практически всеми исследователями замечается наличие в них определенных публично-правовых, а также частно-правовых элементов. Причем, некоторые исследователи приходят к выводу о том, что государственные контракты причисляются к комплексной области нормативного регулирования, где государственное вмешательство имеет разноотраслевой характер¹².

В то же время, считаем, что нельзя согласиться с точкой зрения А.В. Демина и поддерживающих его исследователей, так как, по нашему мнению, более верной является позиция П.С. Тарабаева, указывающего, что цель государственного или муниципального контракта, в качестве обеспечения

¹¹ Административное право : учебник / Под ред. Ю. М. Козлова. - М., 2013. С. 64

¹² Демин, А . Государственные контракты (публично-правовой аспект) I А. Демин II Хозяйство и право. - 2012. - № 6. С. 148.

государственных нужд, не является основанием для совершения признания присутствия публичных компонентов в указанном договоре¹³.

Таким образом, несмотря на выраженный публично-правовой характер поставленных целей государственного контракта, непосредственно их наличие или выраженный характер не сможет влиять на юридическую природу совершаемого государственного контракта. Поставленная цель, ради которой совершается государственный контракт, важна для верной нормативной квалификации договора в пределах гражданско-правовой материи, определяющей особенности его совершения и выполнения, а также характерные особенности гражданско-правовой ответственности за совершение неисполнения или ненадлежащего исполнения сторонами собственных обязательств.

В отношении некоммерческого (или непредпринимательского) характера целей совершаемого государственного контракта, то практически не все заключаемые гражданско-правовые договоры имеют исключительно предпринимательский характер (например, договор безмездного пользования)¹⁴.

В соответствии с изложенным, можно сделать вывод о том, что государственным контрактом является особая гражданско-правовая конструкция договора (совершаемая поставка товаров, исполнение работ, совершение оказания услуг), который заключается с публичным образованием, ставящий цель удовлетворение потребностей как Российской Федерации, так и субъекта РФ или отдельного муниципального образования в определенных товарах, работах либо услугах.

Причем, нельзя не заметить, что указанная юридическая конструкция рассматривается в одном ряду с заключаемым договором присоединения, а

¹³Тарабаев, П. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд :дис. ... канд. юрид. наук I Тарабаев П. С. -Екатеринбург, 2012. С. 86

¹⁴Абрегова А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2013. №3 (27). С.46-55.

также предварительным и публичным договором, договором в пользу третьего лица, регламентированными положениями Общей части ГК РФ.

1.3. Правовое регулирование закупок для обеспечения публичных нужд

Основание законодательной базы, которая регулирует закупки для государственных нужд, составляют определенные нормативно-правовые акты:

- Гражданский кодекс РФ¹⁵, вторая часть которого вступила в силу с 1996 года, - который является третьим гражданским кодексом в российской истории (до данного Кодекса действовали гражданские кодексы 1922 и 1964 года, соответственно);

- Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»¹⁶;

- Федеральный закон от 9 июня 1999 г. «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации»¹⁷;

- Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд".

Процедуру развития и становления в современный период системы государственного заказа возможно условно поделить на три этапа:

- первый этап знаменуется становлением системы, составляющей основы для образования конкурентных способов в размещении самого государственного заказа (период с 1990 по 1996 годы);

¹⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) //СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

¹⁶ Федеральный закон от 25.02.1999 N 39-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" //СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

¹⁷ Федеральный закон от 09.07.1999 N 160-ФЗ (ред. от 01.05.2017) "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" //СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.

- второй этап знаменуется развитием системы рыночных основ по развитию государственного заказа, а также подрядных торгов (период с 1997 по 2003 годы);

- третий этап знаменуется совершенствованием механизма государственного заказа.

На первом этапе произошло утверждение «Положения о подрядных торгах в РФ». Указанный этап является становлением всей системы. В данный период совершается развитие важнейших звеньев механизма конкурсов в России. В различных министерствах, как на региональном, так и на федеральном уровнях выработали методические рекомендации, различные подзаконные акты, учитывающие региональную и отраслевую специфику, образованы конкурсные комиссии, различные тендерные комитеты, сформированы инжиниринговые фирмы, непосредственно специализация которых выступает в организации подрядных торгов. Совершение координации подготовки методических разработок и выработанных рекомендаций осуществлялись Межведомственной комиссией непосредственно по подрядным торгам при Госстрое РФ.

В тот период на государственном уровне приняли массу законодательных и иных нормативно-правовых актов, которые затрагивают тему государственного заказа. Самыми значимыми из них является Закон РФ № 2859-1 от 28.05.1992 г. «О поставках продукции и товаров для государственных нужд». Несмотря на то, что с вступлением в силу Закона и упорядочивалась организация проведения размещений государственного заказа, в данном Законе, как и в других нормативных актах того времени, не имелось строгих указаний на обязательность применения конкурсных процедур. Строительство выступало в качестве самой конкурентной отрасли, что касалось совершения размещения государственных заказов. Активному формированию конкретно рассматриваемого направления поспособствовали многолетняя практика по совершению организации торгов по различным строительным работам и соответственная правовая база.

Существенное воздействие на процесс усовершенствования нормативных основ по размещению государственного заказа было оказано вступлением в силу части 1 Гражданского кодекса РФ¹⁸, где, кроме всего, определялись понятие и условия договоров, включая особенности совершения договоров на торгах (статьи с 420 по 449 ГК РФ). В 1994 г. вступил в силу Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд». Множество правоведов придерживаются того мнения, что существенные изменения указанным Законом в правовую базу внесены не были, несмотря на то, что им и было оказано воздействие на становление действующей системы по размещению непосредственно государственного заказа на отечественном рынке.

Второй этап был сопряжен с принятием президентского Указа № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» от 8 апреля 1997 г., а также утвержденного Президентом РФ «Положения об организации закупки товаров (работ, услуг) для государственных нужд». В 1997 г. Госстроем РФ и Минэкономки РФ были разработаны «Основные положения порядка организации и проведения подрядных торгов (конкурсов) на строительство объектов (выполнение строительно-монтажных и проектных работ) для государственных нужд». На указанном этапе выработали первые правовые акты о проведении конкурсов по осуществлению выбора организации для совершения управления, проведения эксплуатации и проведения ремонта объектов ЖКХ.

Выработанные Госстроем РФ в тот же период принятые методические указания, которые касались определения стоимости строительных работ, предусматривали, что затраты на реализацию подрядных торгов должен непосредственно отражать сводный сметный расчет.

¹⁸ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) //СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

В 1999 г. был принят Закон РФ №97-ФЗ от 06.05.1999 «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», который обязал осуществлять закупки услуг и товаров непосредственно для государственных нужд через проведение конкурсов.

Проведенные работы по усовершенствованию действующего механизма государственного заказа привели к появлению необходимости принять новый закон, который бы регулировал взаимоотношения в данной области. Данным нормативным актом стал Федеральный Закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. Данный закон во многом учитывает принципы, заложенные в основание типовых правил проведения международных закупок ЮНСИТРАЛ, и, не смотря на разногласия в оценке указанного правового акта, он может явиться самой действенной и упорядоченной правовой нормой, которая соединила в себе все необходимые экономические и правовые основы прошлых разработок в указанной области.

Невзирая на определенные стремления к разрешению проблемы по росту результативности на государственном уровне, очень многое находится в зависимости непосредственно от местных исполнительных, а также законодательных органов государственной власти. Федеральный уровень считается в качестве революционного, так как на нем выносятся решения, которые связаны с коренной перестройкой всей системы и глубоким изменением законодательства. Однако, почва для данного изменения подготавливается отдельными региональными структурами управления, которые основываются на опыте осуществления различных программ.

Таким образом, выборы поставщика заслуживают особенного порядка проведения, а самое главное – проведения дифференцированной оценки предложений, где, кроме цены контракта, принималась во внимание бы оценка рисков заказчика.

Глава 2. Принципы осуществления закупок для обеспечения публичных нужд

2.1. Принципы открытости и прозрачности контрактной системы, принцип обеспечения конкуренции

Статьей 6 Закона о контрактной системе в области закупок, указаны принципы, на которых базируется контрактная система в области закупок. Определение указанных принципов считается нововведением, так как Федеральный закон РФ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» сами принципы размещения заказов не устанавливал.

Однако, данный Федеральный закон определил цели его регулирования, включая: обеспечение единства всего экономического пространства на территории России при совершении размещения заказов, результативное применение средств бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования, увеличение возможностей для принятия участия различных физических и юридических лиц в данном размещении и стимулирование указанного участия, формирование добросовестной конкуренции, совершенствование самой деятельности государственных и муниципальных органов в области размещения заказов, обеспечение необходимой гласности и прозрачности совершения размещения заказов, предотвращение коррупции и иных злоупотреблений в области размещения заказов. Указанные положения по своему характеру близки к нормативным положениям, которые определяют принципы размещения заказов.

Непосредственно содержание указанных в ст. 6 Закона о контрактной системе в области закупок определенных принципов контрактной системы в области закупок раскрывается в определенных статьях данного Закона: в ст. 7 раскрываются принципы открытости и прозрачности; в ст. 8 раскрывается

принцип обеспечения конкуренции; в ст. 9 раскрывается принцип профессионализма самого заказчика; в ст. 10 раскрывается принцип стимулирования различных инноваций; в ст. 711 раскрывается принцип единства всей контрактной системы в области закупок; в ст. 12 раскрывается принцип ответственности за определенную результативность обеспечения как государственных, так и муниципальных нужд, действенность осуществления закупок.

Как принципы открытости, так и прозрачности контрактной системы в области закупок включают следующие определенные составляющие данного содержания:

во-первых, определяется, что в России обеспечивается свободный, а также безвозмездный доступ непосредственно к информации о контрактной системе в области закупок (ч. 1). На исполнение данной составляющей устремлены также положения указанного Закона, которые предусматривают возможность ознакомления без совершения взимания платы с конкурсной документацией, информацией, которая связана с проведением электронного аукциона, необходимой документацией об электронном аукционе, совершение извещения о проведении запроса котировок, определенными документами и информацией, которая содержится в реестре контрактов, необходимой информацией, которая содержится в реестре недобросовестных поставщиков;

во-вторых, устанавливается, что открытость и прозрачность определенной информации о контрактной системе в области закупок обеспечиваются, к примеру, при помощи ее размещения в общей информационной системе (ч. 2). Укороченное обозначение "единая информационная система" (далее – ЕИС) было введено в положения п. 9 ст. 3 Закона о контрактной системе в области закупок, с целью обозначить единую информационную систему в области закупок, определенную согласно указанного пункта как общность соответствующей информации, которая содержится в базах данных, различных информационных технологий, а

также технических средств, которые обеспечивают формирование, обработку, совершение хранения данной информации, а также ее предоставление с применением официального сайта. ЕИС было отведена ст. 4 Закона о контрактной системе в области закупок, ч. 1 которой определяется, что ЕИС образуется и ведется для информационного обеспечения всей контрактной системы в области закупок;

в-третьих, регламентировано, что информация, которая предусматривается рассматриваемым Законом и размещенная непосредственно в ЕИС, должна являться полной и достоверной. Данный компонент рассматриваемого принципа принимает во внимание положение ч. 2 ст. 4 Закона о контрактной системе в области закупок, в соответствии с которым Правительством РФ определяются порядок функционирования ЕИС, необходимые требования к технологическим, а также лингвистическим средствам ЕИС, включая требования к обеспечению совершения автоматизации самого процесса сбора, процесса обработки информации в ЕИС, установленный порядок информационного взаимодействия ЕИС с другими информационными системами, включая в области управления различными государственными и муниципальными финансами¹⁹.

Изучая принцип обеспечения конкуренции важно заметить, что термин "конкуренция" предусматривается в п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции"²⁰ непосредственно в виде соперничества хозяйствующих субъектов, когда самостоятельными действиями любого из них исключается либо совершается ограничение возможности каждого из них влиять на общие условия совершения обращения товаров на соответственном товарном рынке.

В виде обозначения одного из двух компонентов содержания данного

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 N 1414 "О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок" (вместе с "Правилами функционирования единой информационной системы в сфере закупок") //СЗ РФ. 2016. № 2. Ст. 324.

²⁰ Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О защите конкуренции" //СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.

принципа ч. 1 ст. 8 Закона о контрактной системе в области закупок среди целей действия контрактной системы в области закупок называется образование одинаковых условий для совершения обеспечения конкуренции между субъектами закупок. В развитие указанного положения также предусматривается, что всякое заинтересованное лицо обладает возможностью согласно действующего законодательства о контрактной системе в области закупок выступить в качестве поставщика (подрядчика, исполнителя).

Положение п. 4 ст. 3 Закона о контрактной системе в области закупок устанавливает субъекта закупки как отдельное юридическое лицо вне зависимости от его организационно-правовой формы, от его формы собственности, не зависимо от его места нахождения, а также места происхождения капитала либо всякое физическое лицо, включая зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя. На осуществление изложенного компонента направлены также положения ч.ч. 1 и 2 ст. 27 Закона о контрактной системе в области закупок, в соответствии с которыми: участие в установлении поставщиков (в виде подрядчиков и исполнителей) может ограничиваться лишь в случаях, которые предусмотрены данным Законом; в ситуации, если заказчиком было принято решение об ограничении самого участия в установлении поставщика (в виде подрядчика, а также исполнителя), информация о данном ограничении с обоснованием непосредственно его причин должна указываться в извещении об осуществлении отдельной закупки.

Обозначив иную составляющую содержания рассматриваемого принципа обеспечения конкуренции, положениями ч. 2 ст. 8 Закона о контрактной системе в области закупок определяется, что конкуренция при исполнении закупок должна основываться на выполнении принципа добросовестной как ценовой, так и неценовой конкуренции между субъектами закупок для обнаружения наилучших условий поставок товаров, исполнения работ, оказания определённых услуг. В формировании данного

положения в указанной части рассматриваемой статьи также определен запрет совершения различными заказчиками, различными специализированными организациями, а также их должностными лицами, определенными комиссиями по исполнению закупок, различными членами данных комиссий, субъектами закупок различных действий, противоречащих требованиям рассматриваемого Закона о контрактной системе в области закупок, а также ведут к ограничению конкуренции, к примеру, к необоснованному ограничению количества субъектов закупок.

Указанные положения регламентированы в соответствии с тем, как в ст. 17 Федерального закона "О защите конкуренции" определены антимонопольные требования к проводимым торгам, совершению запросу котировок цен на различные товары.

2.2. Принцип профессионализма заказчика и принцип единства контрактной системы в области закупок

Положениями ч. 1 ст. 9 Закона о контрактной системе в области закупок предусматривается исполнение деятельности заказчика, определенной специализированной организации, а также контрольного органа в области закупок на профессиональном основании с привлечением квалифицированных специалистов, которые обладают теоретическими знаниями, специфическими навыками в области закупок. На исполнение данного компонента рассматриваемого принципа устремлены:

нормы ст. 38 Закона о контрактной системе в области закупок, которые предусматривают в зависимости от общего годового объема закупок важность образования заказчиком контрактной службы либо назначения заказчиком должностного лица, которое ответственно за исполнение закупки или нескольких закупок, охватывая выполнение каждого контракта (назначенного контрактного управляющего);

нормы ст. 41 Закона о контрактной системе в области закупок, которые предусматривают и регламентируют привлечение заказчиками различных экспертов, различных экспертных организаций, которые обладают специальными познаниями, обладают опытом, необходимой квалификацией в сфере науки, техники, а также искусства или ремесла физического лица, включая индивидуального предпринимателя, отдельного юридического лица.

В виде обозначения иного компонента содержания установленного принципа профессионализма заказчика положениями ч. 2 ст. 9 Закона о контрактной системе в области закупок, предусмотрены обязанности заказчиков, различных специализированных организаций принимать предусмотренные меры по поддержанию и росту уровня квалификации, а также профессионального образования различных должностных лиц, которые заняты в области закупок, включая при помощи повышения квалификации либо профессиональной переподготовки в области закупок согласно действующего законодательства.

Данный компонент рассматриваемого принципа принимает во внимание положение ч. 5 ст. 39 Законом о контрактной системе в области закупок, согласно которому заказчик включает непосредственно в состав комиссии главным образом лиц, которые прошли профессиональную переподготовку либо повышение квалификации в области закупок, а также лиц, которые обладают специальными знаниями, которые относятся к объекту закупки.

Положениями статьи 10 Закона о контрактной системе в области закупок, в пределах раскрытия содержания установленного принципа стимулирования инноваций, предусмотрено, что заказчики при совершении планирования и осуществления закупок должны отталкиваться из приоритета обеспечения различных государственных и муниципальных нужд при помощи закупок как инновационной, так и высокотехнологичной продукции.

Положениями Закона о контрактной системе в области закупок, термины инновационной и высокотехнологичной продукции не

устанавливается, в связи с чем является целесообразным обратиться к нормам ч. 4 ст. 4 Закона о закупках товаров, работ и услуг, регламентирующему, что определенные критерии отнесения различных товаров, работ, услуг непосредственно к инновационной продукции либо высокотехнологичной продукции для поставленных целей развития плана закупки данной продукции определяются федеральными государственными органами, которые осуществляют функции по правовому регулированию в предусмотренной области деятельности.

В виде примера исполнения указанной нормы необходимо привести Приказ Минобрнауки России от 1 ноября 2012 г. N 881, в соответствии с которым утверждены определенные критерии отнесения товаров, различных работ, услуг к инновационной, а также высокотехнологичной продукции для поставленных целей развития плана закупки данной продукции²¹.

Положениями статьи 11 Закона о контрактной системе в области закупок, предусматривается, что система закупок базируется на единых принципах и подходах, позволяющих обеспечивать государственные, а также муниципальные нужды при помощи планирования и реализации закупок, проведения их мониторинга, проведения аудита в области закупок, а также проведения контроля в области закупок.

Данные единые принципы и подходы регламентированы положениями Закона о контрактной системе в области закупок, на что и было указано в ст. 11.К примеру: планирование закупок производится в соответствии с целями их осуществления при помощи формирования, утверждения, а также ведения планов совершаемых закупок и планов-графиков; определенные заказчики при осуществлении закупок применяют конкурентные способы установления поставщиков (в виде подрядчика и исполнителя) или производят закупки лишь у единственного поставщика (в виде подрядчика и исполнителя);

²¹ Приказ Минобрнауки России от 01.11.2012 N 881 "Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции" (Зарегистрировано в Минюсте России 22.02.2013 N 27275) //Российская газета. № 53. 2013.

мониторингом закупок является система наблюдений в области закупок, которые осуществляются на постоянной основе при помощи сбора, обобщения, совершения систематизации и совершения оценки информации о закупках; аудит в области закупок производится Счетной палатой РФ, различными контрольно-счетными органами регионов, а также контрольно-счетными органами различных муниципальных образований; проведение контроля в области закупок производится в отношении заказчиков, различных контрактных служб, назначенных контрактных управляющих, различных комиссий по реализации закупок и их членов, различных уполномоченных органов, реализации уполномоченных учреждений, различных специализированных организаций, а также операторов электронных площадок²².

В виде обозначения иного компонента содержания принципа ответственности в ч. 2 ст. 12 Закона о контрактной системе в области закупок устанавливается, что для должностных лиц заказчиков установлена персональная ответственность за выполнение требований, предусмотренных действующим законодательством.

В пределах регламентации данной ответственности в ч. 1 ст. 107 Закона о контрактной системе в области закупок предусматривается, что лица, которые виновны в нарушении действующего законодательства, несут определенный вид юридической ответственности²³.

Таким образом, государственный контракт представляет собой особую гражданско-правовую конструкцию договора (поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг), заключаемого с публичным образованием, имеющего целью удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в товарах, работах

²² Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный). – М.: Юстицинформ, 2014. С. 23-26.

²³ Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный) // Под ред. Р.Ю. Закирова. –М.: Юстицинформ, 2015. С. 218.

или услугах. При этом нельзя не отметить, что данная юридическая конструкция может рассматриваться в одном ряду с договором присоединения, предварительным договором, публичным договором, договором в пользу третьего лица, предусмотренными в Общей части ГК РФ.

Глава 3. Реализация принципа публично-правового определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

3.1. Конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

Положения ст. 24 Закона о контрактной системе в сфере закупок содержат общие положения о разных способах определения поставщиков, подрядчиков и исполнителей (далее – поставщиков). Согласно положений п. 2 ст. 3 указанного Закона определением поставщика является совокупность действий, осуществляемых заказчиками в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе в сфере закупок, начиная с осуществления размещения самого извещения об осуществлении закупки товара, определенной работы, а также услуги для обеспечения различных государственных нужд, федеральных, а также нужд субъекта Федерации, муниципальных нужд (далее – для государственных нужд) либо в предусмотренных Законом о контрактной системе в сфере закупок, случаях с направления определенного приглашения принять участие в установлении поставщика и оканчиваются заключением контракта. Раньше в ст. 10 Закона о размещении заказов аналогичным образом были зафиксированы общие положения о различных способах размещения заказа.

Под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования.

Извещение о проведении открытого конкурса размещается заказчиком в единой информационной системе не менее чем за двадцать дней до даты вскрытия конвертов с заявками на участие в открытом конкурсе или

открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в открытом конкурсе.

Заявки на участие в открытом конкурсе представляются по форме и в порядке, которые указаны в конкурсной документации, а также в месте и до истечения срока, которые указаны в извещении о проведении открытого конкурса.

Участник открытого конкурса подает в письменной форме заявку на участие в открытом конкурсе в запечатанном конверте, не позволяющем просматривать содержание заявки до вскрытия, или в форме электронного документа (если такая форма подачи заявки допускается конкурсной документацией). Примерная форма заявки на участие в открытом конкурсе может указываться в типовой конкурсной документации. Заявка на участие в открытом конкурсе должна содержать всю указанную заказчиком в конкурсной документации информацию.

Участник открытого конкурса вправе подать только одну заявку на участие в открытом конкурсе в отношении каждого предмета открытого конкурса (лота).

В случае, если несколько граждан планируют создание произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности), являющихся предметом контракта, совместным творческим трудом, указанные граждане подают одну заявку на участие в открытом конкурсе и считаются одним участником открытого конкурса²⁴.

В случае, если конкурсной документацией предусмотрено право заказчика заключить контракты на выполнение двух и более поисковых научно-исследовательских работ с несколькими участниками открытого конкурса, участник открытого конкурса вправе подать заявку на участие в открытом конкурсе (лоте) только в отношении одной поисковой научно-исследовательской работы.

²⁴Измайлов П.В. Система государственного заказа: критический анализ, направления и способы совершенствования (по материалам оборонно-промышленного комплекса) [Текст]: дис. ... канд. экон. наук. Иваново, 2012. С. 56.

Победителем конкурса признается участник конкурса, который предложил лучшие условия исполнения контракта на основе критериев, указанных в конкурсной документации, и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер²⁵.

Если конкурсной документацией предусмотрено право заказчика заключить контракты с несколькими участниками конкурса в случаях, указанных в части 10 статьи 34 Федерального закона, в том числе на выполнение поисковых научно-исследовательских работ, конкурсная комиссия присваивает первый номер нескольким заявкам на участие в конкурсе, содержащим лучшие условия исполнения контракта. При этом число заявок на участие в конкурсе, которым присвоен первый номер, не должно превышать количество таких контрактов, указанное в конкурсной документации.

Результаты рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе фиксируются в протоколе рассмотрения и оценки таких заявок

Особенностями проведения процедуры оценки конкурсных заявок на закупку различных видов «сложных» услуг является возможность для заказчиков отдавать приоритет критериям качества и квалификации. В соответствии с действующими подзаконными нормативными актами (Постановление № 1085 от 28.11.2013 г.²⁶), по этим параметрам заказчики имеют возможность присваивать более высокие значения весовых коэффициентов, чем при закупке товаров и работ²⁷.

Необходимо заметить, что в современный период понятие «квалификация участника» законодательство не содержит, и соответственно, на правовом уровне его содержание не раскрыто. В правовой литературе, в

²⁵Кичик К.В. Законодательство России о государственных (муниципальных) закупках: состояние и перспективы // Предпринимательское право. Приложение "Бизнес и право в России и за рубежом". 2012. N 1.

²⁶ Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 N 1085 (ред. от 14.11.2016) "Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" //СЗ РФ. 2013. № 49. Ст. 6428.

²⁷ Корытцев М.А. Инновационные государственные закупки в России: проблемы институционального обеспечения // JER. 2015. №4 С.162-169.

свою очередь, по-разному определяется указанное выражение. К примеру, Щербаков В.А. выразил определение термина квалификации участника отборочных процедур в ходе размещения государственных, а также муниципальных заказов. По его мнению, квалификация участника конкурса размещения государственного, а также муниципального заказа является показателем, который характеризует, с одной стороны, субъекта отборочных процедур, как определенного хозяйствующего субъекта – в виде юридического лица или индивидуального предпринимателя, а в другом случае - его персонал, который привлекается к выполнению указанного заказа, принимая во внимание уровень его профессиональной подготовки, необходимого наличия соответственного опыта данной деятельности и т.п.²⁸

Таким образом, некоторое определяющее значение при выборе поставщика подается количественным и, в первую очередь, ценовым критериям.

Положения части 5 ст. 24 Закона о контрактной системе в сфере закупок регламентируют заказчику избирать способ определения поставщика согласно положений главы 3 Закона о контрактной системе в сфере закупок. Таким же образом раньше в ч. 3 ст. 10 Закона о размещении заказов предусматривалось, что решение об определенном способе размещения заказа принимается заказчиком, который уполномочен органом согласно положений рассматриваемого Закона. Но нормы части 5 ст. 24 Закона о контрактной системе в сфере закупок не ограничивают дублирование указанного положения, в ней также определено общее запрещение заказчику при выборе определенного способа определения поставщика совершать действия, которые влекут за собой необоснованное уменьшение количества участников закупки. Данный запрет заменил собой норму ч. 2 ст. 10 Закона о размещении заказов, которая устанавливала, что во всех ситуациях размещение заказа производится при помощи проведения торгов, исключая случаи, определенных указанным Законом.

²⁸Оценка стоимости предприятия (бизнеса) / В.А. Щербаков, Н.А. Щербакова. – М.: Омега-Л, 2013. С.91.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.12.2014 N 1482 "О требованиях к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного контракта")²⁹, требованиями к участникам размещения государственного оборонного заказа при размещении государственного оборонного заказа путем использования конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию вооружения, военной и специальной техники, в случае установления которых государственный заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения государственного контракта, являются:

наличие на праве собственности или на ином законном основании производственных мощностей и технологического оборудования для исполнения государственного контракта;

финансовая устойчивость и платежеспособность;

наличие специалистов, имеющих профессиональное образование, отвечающих соответствующим квалификационным требованиям, заключивших с участником размещения государственного оборонного заказа трудовые договоры, необходимых в соответствии с документацией о закупке для исполнения государственного контракта.

Последствиями нарушения норм ч. 5 ст. 24 Закона о контрактной системе в сфере закупок является то, что при нарушении положений главы 3, которые регламентируют определение поставщика, данное определение может признаваться недействительным по исковому требованию заинтересованного лица.

Часть 1 ст. 7.29 КоАП РФ³⁰ устанавливает административную

²⁹ Постановление Правительства РФ от 25.12.2014 N 1482 "О требованиях к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного контракта")//СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 275.

³⁰ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от

ответственность за совершение принятия должностным лицом заказчика, определенным должностным лицом уполномоченного органа отдельного решения о способе размещения заказа при нарушении требований, предусмотренных законодательством о размещении заказов на совершение поставку товаров, выполнение работ, а также оказание услуг для государственных, а также муниципальных нужд.

Одним из новелл Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" представляется изъятие такого способа размещения заказа, как открытый аукцион. В связи с этим, вместо "бумажного" открытого аукциона и электронного аукциона утвержден только электронный аукцион.

В ст. 59 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" имеются общие нормы об электронном аукционе. Раньше такие общие положения регламентировались в ст. 41.1 Закона о размещении заказов. В данном Законе такой аукцион утверждался как открытый аукцион в электронной форме, предоставляющий право на заключение контракта.

В ч.1 ст. 59 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" указано содержание термина электронного аукциона, который определяется как аукцион, при котором информация о закупке заявляется заказчиком неограниченному кругу субъектов путем размещения в ЕИС извещения о проведении указанного аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение данного аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором. Ранее в ч. 1 ст. 41.1 Закона о размещении заказов указанное определение формулировалось по-другому.

Нормы ч. 2 ст. 59 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд" регламентируют следующие ситуации, в которых заказчик должен провести электронный аукцион: 1) реализация закупок товаров, работ, услуг, которые включены в перечень, утвержденный Правительством РФ; 2) исполнение для обеспечения потребностей субъекта РФ закупок товаров, работ, услуг, которые включены в дополнительный перечень, изданный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Указанные положения представляются нововведениями Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Следовательно, следует ожидать принятия соответствующих постановления Правительства РФ, а также нормативных правовых актов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Кроме того, указанным органам исполнительной власти определено включать товары, работы, услуги в данные перечни в ситуации одновременного исполнения следующих условий: 1) имеется вероятность сформулировать подробное и правильное описание объекта закупки; 2) определенные факторы определения победителя указанного аукциона обладают количественной и денежной оценкой³¹.

В ситуации если товары, работы, услуги не включены в данные перечни, заказчик не должен проводить электронный аукцион при реализации их закупки, но заказчик обладает правом осуществлять указанный аукцион, на что открыто указано в ч. 3 ст. 59 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". В ситуации, если заказчик не использует данное право, он согласно ч. 2 ст. 48 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" проводит закупку с

³¹Кичик К.В. Проблемы формирования законодательства России о "корпоративных закупках" // Лекции по предпринимательскому праву. 4Новое в правовом регулировании бизнеса / Отв. ред. Е.П. Губин, Е.Б. Лаутс. М., 2013. С. 107.

помощью проведения открытого конкурса.

Частью 5 ст. 59 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" запрещается взимание оператором электронной площадки денежной платы за проведение электронного аукциона. До принятия рассматриваемого Закона, указанный запрет устанавливался в норме ч. 3 ст. 41.1 Закона о размещении заказов, который направлялся на реализацию такой из целей регулирования указанного Закона, регламентированных ч.1 ст. 1, как расширение потенциалов для принятия участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирование указанного участия.

Термин "электронный документ" регламентировано п. 11.1 ст. 2 Федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"³² как документированная информация, которая представлена в электронной форме, то есть в виде, который пригоден для восприятия человеком с применением электронных вычислительных машин, а также для трансляции по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

Нормы данной статьи регламентируют определенные требования к подписанию документов и информации, которые направляются в форме электронных документов при приобретении аккредитации на электронных площадках и проведении электронного аукциона:

документы и информация, которые направляются субъектом электронного аукциона, заказчиком, обязаны быть подписаны усиленной электронной подписью того лица, который имеет право действовать от имени соответственно участника указанного аукциона, заказчика;

документы и информация, которые направляются оператором электронной площадки субъекту электронного аукциона, заказчику или

³² Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" //СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.

которые размещаются оператором электронной площадки на электронной площадке и в ЕИС, обязаны иметь усиленную электронную подпись лица, который имеет право действовать от имени оператора электронной площадки.

Статьей 68 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" установлено, что в электронном аукционе могут принимать участие только аккредитованные и пропущенные для участия в указанного аукционе его участники.

Прежде данное правило предусматривалось ч. 1 ст. 41.10 Закона о размещении заказов следующим образом: при проведении открытого аукциона в электронной форме принимают участие лишь участники размещения заказа, признанные участниками открытого аукциона. Решение о допуске участника закупки, подавшего заявку на участие в электронном аукционе, к участию в данном аукционе в соответствии с ч. 3 ст. 67 Закона о контрактной системе в сфере закупок возлагается на аукционную комиссию по результатам рассмотрения первых частей поступивших заявок на участие в аукционе, содержащих информацию, предусмотренную ч. 3 ст. 66 данного Закона.

Согласно ст. 68 Закона о контрактной системе в сфере закупок, проведение электронного аукциона на электронной площадке осуществляется в определенный в извещении о проведении аукционе и установленный с учетом положения ч. 3 ст. 68 Закона о контрактной системе в сфере закупок день. Установление времени начала проведения данного аукциона производится оператором электронной площадки согласно времени часовой зоны, в которой располагается заказчик.

Законодательством РФ заказчику не предоставлено право на установление для участников конкурса запрета на предложение цены

контракта ниже начальной (максимальной) цены контракта³³.

Самый простой и быстрый способ разместить заказ для муниципальных и государственных нужд - запросы котировок.

Запрос котировок - неторговый конкурентный метод по размещению заказов или осуществлению закупок, наиболее низкая стоимость товара, работ или услуги - единственный критерий для определения победителя.

Законодателем принято во внимание, что правовое урегулирование публичных закупок и новые процедуры - конкурсы с ограниченным участием, двухэтапные конкурсы, запросы предложений в той или иной степени необходимо направлять на формирование справедливой и прозрачной среды для всех участвующих, которая обеспечивает уравновешенность публичных и частных интересов. В обсуждаемом Законе оставлены все раньше действовавшие конкурентные процессы по определению поставщика (подрядчик, исполнитель): запросы котировок, электронные аукционы, конкурсы. Появилось изменение все ранее существовавших процедур.

Исследование распределения закупок по методам размещения заказа говорит о том, что доля запроса котировок для большей части заказчиков в общем числе осуществляемых ими закупочных процедур значительно выше доли аукционов и конкурсов. Заказчиком в общей информационной системе размещается извещение об осуществлении запроса котировок не меньше, чем за семь рабочих дней до даты окончания срока для подачи заявок для участия в запросах котировок, если цена закупки не выше пятисот тыс.руб., а если осуществляется закупка продукции на сумму, которая не больше 250 тыс.руб., не меньше, чем за четыре рабочих дня до момента окончания указанного периода. Победитель - участник, которым предложена самая низкая цена контракта. Чтобы провести запрос котировок, не требуется разработка конкурсной документации и критериев оценок заявок.

³³Решение Кемеровского УФАС России от 18.01.2017 по делу N 19/3-2017 //СПС «КонсультантПлюс»

Было замечено, что многим участникам закупок не нравился запрос котировок. Причина этого видится в коррупциогенном способе по определению поставщика, позволяющего заинтересованным лицам воздействовать на итог закупки, так как все цены, которые предложили участники, заказчик знал до окончания периода приема заявок, что давало возможность заказчику уведомить своего поставщика (исполнителя, подрядчика) о том, какие цены предложены конкурентами. Невзирая на то, что цивилистами отмечено, что проблема коррупции связана не столько с несовершенством законодательства или отсутствием правового урегулирования, сколько с повсеместными нарушениями норм права, общим состоянием правопорядка и законности, законодателем решено бороться с коррупцией именно через изменение процессов реализации запросов котировок.

По числу внесенных процедур запросы котировок занимают второе место по популярности, уступая открытым аукционам в электронном виде у заказчиков по Федеральному закону от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"³⁴. Представителями ФАС не раз говорилось, что необходимо исключение запроса котировок из числа методов по размещению муниципальных и государственных заказов по причине его потенциальной коррупциогенности. Было предложение о замене запроса котировок на короткий электронный аукцион, но Министерством экономического развития при разработке проекта закона контрактную систему принято решение о сохранении этого простого, быстрого и необходимого заказчику в некоторых ситуациях способа проведения закупок, с внесением в его правовое регулирование новых ограничений и антикоррупционных механизмов.

³⁴ Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" //СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3105.

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» под запросом котировок понимает способ установления поставщика (а также подрядчика, исполнителя), при котором вся информация о закупаемых для непосредственного обеспечения государственных или муниципальных нужд различных товарах, работах или услугах передается неограниченному кругу лиц при помощи размещения в общей информационной системе самого извещения о проведении запроса котировок, а также победителем запроса котировок считается участник закупки, который предложил наиболее низкую стоимость контракта.

Заказчик имеет право осуществлять закупки при помощи проведения запроса котировок согласно положений указанного Закона при условии, что первоначальная (максимальная) стоимость контракта не выше пятисот тысяч рублей. Причем, годовой объем закупок, который осуществляется при помощи проведения запроса котировок, не может превосходить десять процентов непосредственно совокупного годового объема закупок заказчика и не может составлять больше, чем сто миллионов рублей.

Не разрешается взимание оплаты за участие в запросе котировок.

Требуется вспомнить главные характерные особенности и трудности по применению этого метода размещения заказов по Закону № 94-ФЗ, прежде, чем отметим новые правила по проведению запросов котировок.

Первая характерная черта запросов котировок - ограничения, установленные законом на его применение как в стоимости, так и по отношению к закупаемым услугам, работам, товарам. У заказчиков есть право на проведение запроса котировок, если максимальная (начальная) стоимость контракта, на основании общего правила, не выше пятисот тысяч рублей, при этом исполнение одноименных работ, предоставление одноименных услуг, размещение заказа на поставку одноименных товаров возможно осуществлять на сумму, которая не превышает пятисот тыс.руб. в течение квартала.

Вторая характерная черта запросов котировок - в жестком ограничении требований заказчика к содержанию котировочных заявок и запрете на требование от участвующих в размещении заказа других документов в составе заявки. Следовательно, и возможность отклонить котировочные заявки у комиссии заказчика минимальные.

Отличительная черта запросов котировок в скорости проведения: сроки размещения извещений составляют минимально семь или четыре рабочих дня до окончания периода для подачи котировочной заявки, в зависимости от максимальной (начальной) стоимости контракта. Возможно подписание контракта уже в восьмой день после того, как на официальном сайте был размещен протокол о рассмотрении и оценке котировочных заявок.

Не только скорость и простота проведения способствует популярности запроса котировок, но и возможность заказчику неофициально воздействовать на победу проверенного поставщика через сообщение ему сведений о стоимости, указанной конкурентами в их котировочных заявках.

Основные проблемы при осуществлении запроса котировок по Закону № 94-ФЗ в:

- демпинге поставщиков и соответствующем низком качестве поставляемого товара;
- невозможности отклонить заявку недобросовестного поставщика (исполнителя, подрядчика);
- сложности в проверке таких сведений, как наличие и подлинность электронной подписи при обязанности, установленной законом для заказчика по принятию котировочных заявок в виде электронной документации;
- невозможности внести изменения и отменить запрос котировки.

Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» частично изменяется правовое урегулирование этого метода по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков), делается попытка

по решению некоторых проблем, которые связаны с проведением запроса котировки, и в то же время для заказчиков предусматриваются дополнительные обязанности и ограничения, которыми резко снизится популярность этого метода у заказчиков.

В первую очередь вместо ограничений, которые связаны с одноименностью услуг, работ, товаров, Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматриваются ограничения на использование запроса котировки в составе используемых методов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков) и в ценовом обозначении. В соответствии со статьей 72 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» общий годовой размер закупок, которые осуществляются через проведение запросов котировок, не может быть выше десяти процентов от размера средств, которые предусмотрены для всех закупок заказчика в согласии с графиком-планом, но не может быть более ста миллионов рублей в год. И также максимальная (начальная) стоимость контракта, как и сейчас, не может быть выше пятисот тысяч рублей.

Исследование доли запроса котировок в ценовом проявлении в совокупном объеме внесенных заказов различных заказчиков показало, что в среднем доля заказов, которые размещены методом запросов котировок, не выше десяти процентов от совокупного объема закупок. Следовательно, введенным ограничением на использование запросов котировок не достигнуть существенного ограничения прав заказчиков на проведение запросов котировок, при этом с заказчиков снимается обязанность учитывать одноименность закупаемых услуг, товаров, работ.

Второй положительный момент - введенная Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» возможность по изменению

извещения о проведении запросов котировок и отмене процедуры. Согласно статье 36 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» у Заказчика имеется право на отмену определения поставщика (исполнителя, подрядчика) не позже, чем за двое суток до момента окончания срока для подачи заявок на участие в запросах котировок. В соответствии с частью 6 статьи 74 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» у Заказчика есть право о принятии решения внести изменения в извещение о проведении запросов котировок не позже, чем за два рабочих дня до момента окончания срока для подачи заявки для участия в запросах котировок с обязательным пролонгированием срока подачи заявки для участия в запросах котировок (понятия котировочной заявки в Федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» нет).

У Заказчика будет обязанность по установлению в извещении о проведении запросов котировок требования об отсутствии в предусмотренном Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» перечне недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) сведений об участниках запросов котировок, членах коллективного исполнительного органа, учредителе, лице, которое исполняет функции как единоличный исполнительный орган участника запросов котировок (для юридических лиц).

Во время проведения запросов котировок в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» заказчик, котировочная комиссия столкнется с новыми проблемами и сложностями.

Существенным положительным нововведением непосредственно в запросе котировок выступает обязательность определения требований к участникам запроса котировок, включая непроведение ликвидации участника закупки — определенного юридического лица, а также отсутствие судебного решения о признании участника закупки — определенного юридического лица либо индивидуального предпринимателя банкротом и непосредственно об открытии конкурсного производства; совершенное неприостановление деятельности участника закупки в установленном КоАП РФ³⁵ порядке, на дату подачи определенной заявки на участие в закупке; не имение у участника закупки определенной недоимки по налогам, сборам, а также задолженности по другим обязательным платежам в различные бюджеты бюджетной системы РФ и других требований, определенных Законом. Ранее такие требования определялись лишь для участников конкурсов и аукционов. Предусмотренные Законом требования непосредственно к участникам запроса котировок дадут возможность оградить заказчиков от различных недобросовестных или неплатежеспособных поставщиков³⁶.

Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» для Заказчика предусматриваются дополнительные обязанности в случае, если запрос котировок будет признан как несостоявшийся.

Если на основании, которое предусмотрено частью 9 статьи 78 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», запрос котировок признают несостоявшимся по причине того, что котировочная комиссия отклонила все поданные заявки на участие в запросе, заказчиком продлевается срок для подачи заявок на участие в запросе на четыре рабочих дня (сейчас Федеральный закон «О контрактной системе в

³⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 21.07.2014) //СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.

³⁶Архалович О.В. Запрос котировок по измененным правилам - новые возможности или новые проблемы // Юрист. 2014. N 12. С. 11

сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривает продление срока в случае, если подана одна котировочная заявка).

В ситуации, когда по окончании срока для подачи заявки для участия в запросе, который указан в извещении о проведении запроса или в извещении о продлении срока для подачи заявок, поступила лишь одна заявка и ее признают соответствующей требованиям Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и требованиям, которые указываются в извещении о проведении запроса, заказчиком заключается контракт с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) в согласии с п.25 ч.1 ст.93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по согласованию с соответствующими контролирующими органами и обязательной внешней экспертизой выполнения этого контракта (ч.4 ст.94 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»)³⁷.

Думается, что большинству участников и заказчиков организация подачи двух и более заявок на участие в запросах котировок не является большой сложностью³⁸.

Трудности, которые связаны с проверкой электронной подписи при подаче заявки на участие в запросах в виде электронного документа, решаются с введением в эксплуатацию системы: Единая информационная система в области закупок; эта система возьмет на себя соответствующие риски.

Значит, основными трудностями заказчиков со вступлением в силу Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров,

³⁷ Андреева Л.В. Формирование контрактной системы в России в условиях экономической интеграции // Юрист. 2013. № 14. С. 3

³⁸ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.04.2015 N Ф05-3185/2015 по делу N А40-93191/2014 //СПС «КонсультантПлюс»

работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» во время проведения запроса котировок будут трудности по оказанию услуг надлежащего качества, обеспечению поставок товаров, выполнению работ, обеспечению эффективности и результативности закупок при большом риске отказов от заключения контрактов в случаях их ненадлежащего выполнения, а также ликвидация пробелов и противоречий в правовом урегулировании этого метода определения исполнителей (подрядчиков, поставщиков).

Под запросом предложений понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд в товаре, работе или услуге сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса предложений, документации о проведении запроса предложений и победителем запроса предложений признается участник закупки, направивший окончательное предложение, которое наилучшим образом соответствует установленным заказчиком требованиям к товару, работе или услуге.

Для участия в запросе предложений участники запроса предложений в срок и в порядке, которые установлены в извещении о проведении запроса предложений и документации о проведении запроса предложений, подают заявки на участие в запросе предложений заказчику в письменной форме или в форме электронного документа. Если до момента вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе предложений и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в запросе предложений подана только одна заявка на участие в запросе предложений или не подано ни одной такой заявки, запрос предложений признается несостоявшимся.

Контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением о проведении запроса предложений и окончательным предложением победителя запроса предложений, не ранее чем через семь дней с даты размещения в единой информационной системе итогового протокола, и не

позднее чем через двадцать дней с даты подписания указанного протокола. При этом контракт заключается только после предоставления участником запроса предложений обеспечения исполнения контракта в случаях, предусмотренных Федеральным законом. В случае, если победителем запроса предложений не исполнены требования настоящей части, такой победитель признается уклонившимся от заключения контракта. При уклонении победителя запроса предложений от заключения контракта заказчик вправе обратиться в суд с иском о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта, и заключить контракт с участником запроса предложений, окончательному предложению которого присвоен второй номер. В случае согласия участника запроса предложений, окончательному предложению которого присвоен второй номер, заключить контракт проект контракта составляется заказчиком путем включения в проект контракта условий исполнения контракта, предложенных этим участником.

В случае, если запрос предложений признается не состоявшимся в связи с тем, что до момента вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе предложений и открытия доступа к поданным в форме электронных документов заявкам на участие в запросе предложений подана только одна такая заявка, которая признана соответствующей требованиям настоящего Федерального закона и соответствует установленным заказчиком требованиям к товарам, работам, услугам в соответствии с извещением о проведении запроса предложений, заказчик вправе осуществить закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с пунктом 25 части 1 статьи 93 Федерального закона³⁹.

В случае наличия принятых судом или арбитражным судом судебных актов либо возникновения обстоятельств непреодолимой силы,

³⁹ Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный). - 3-е издание, переработанное и дополненное. - "Деловой двор", 2014 г.

препятствующих подписанию контракта одной из сторон в установленные настоящей статьей сроки, эта сторона обязана уведомить другую сторону о наличии данных судебных актов или обстоятельств в течение одного дня. При этом течение установленных сроков приостанавливается на срок исполнения данных судебных актов или срок действия данных обстоятельств, но не более чем на тридцать дней. В случае отмены, изменения или исполнения данных судебных актов или прекращения действия данных обстоятельств соответствующая сторона обязана уведомить другую сторону об этом не позднее дня, следующего за днем отмены, изменения или исполнения данных судебных актов либо прекращения действия данных обстоятельств.

Так, общество с ограниченной ответственностью обратилось с апелляционной жалобой в арбитражный суд апелляционной инстанции с требованием о признании незаконным протокола об отказе от заключения контракта по результатам проведения запроса предложений и обязать учреждение заключить контракт.

Заказчиком согласно приведенным выше нормам Закона N 44-ФЗ правомерно оформлен протокол от 10.01.2017 отказа от заключения контракта по результатам проведения запроса предложений, согласно которому общество было признано уклонившимся от заключения контракта.

В период с 15 часов 00 минут 31.12.2016 по 00 часов 00 минут 08.01.2017 на официальном сайте www.zakupki.gov.ru проводились регламентные работы на электронной площадке, в связи с чем сайт был недоступен для процедур по осуществлению закупок.

Согласно п. 21 ст. 83 Закона N 44-ФЗ в случае возникновения обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих подписанию контракта одной из сторон в установленные настоящей статьей сроки, эта сторона обязана уведомить другую сторону о наличии данных судебных актов или обстоятельств в течение одного дня. При этом течение установленных

настоящей статьей сроков приостанавливается на срок действия данных обстоятельств, но не более чем на тридцать дней.

Отклоняется довод жалобы общества о том, что работы на сайте в официально установленные выходные дни являются обстоятельствами непреодолимой силы, повлиявшие на невозможность исполнения обществом действий, направленных на подписание контракта, при которых срок для подписания контракта увеличивается. В силу пункта 3 статьи 401 ГК РФ для признания обстоятельства непреодолимой силой необходимо, чтобы оно носило чрезвычайный и непредотвратимый при данных условиях характер. Требование чрезвычайности подразумевает исключительность рассматриваемого обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях. Установление Правительством Российской Федерации на текущий год выходных дней не является необычным обстоятельством и может быть заранее учтено для жизненных условий.

Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 24.03.2016 N 7⁴⁰ не могут быть признаны непреодолимой силой обстоятельства, наступление которых зависело от воли или действий стороны обязательства, например, отсутствие необходимых денежных средств, нарушение обязательств.

Доводы жалобы общества о том, что отказ в признании оспариваемого протокола правомерным приведет к нарушению публичных интересов и прав неопределенного круга лиц, отклоняются апелляционной инстанцией, так как общество не является лицом, уполномоченным на обращение в суд в защиту интересов неопределенного круга лиц.

Учитывая изложенное, арбитражный суд апелляционной инстанции считает, что выводы суда первой инстанции сделаны в соответствии со

⁴⁰ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 N 7 (ред. от 07.02.2017) "О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств" //Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

статьей 71 АПК РФ на основе полного и всестороннего исследования всех доказательств по делу с правильным применением норм права⁴¹.

Включение же сведений о лице в реестр недобросовестных поставщиков по существу является санкцией за недобросовестное поведение данного лица, выразившееся в уклонении от заключения контракта. Но тем не менее, ни Закон о контрактной системе, ни Правила ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) не содержат безусловной обязанности уполномоченного органа включать представленные заказчиком сведения о поставщике в соответствующий реестр без оценки его действий в каждом конкретном случае.

Общество с ограниченной ответственностью «Климат Сибири» обратилось в Арбитражный суд Красноярского края с заявлением к Управлению Федеральной антимонопольной службы по Красноярскому краю об оспаривании решения № 156-РНП от 22.10.2014, согласно которому общество внесено в реестр недобросовестных поставщиков сроком на два года.

Протоколом от 23.07.2014 участник аукциона в электронной форме № 21/14 на право заключить муниципальный контракт на оказание услуг по проведению технического обслуживания кондиционеров для нужд Совета депутатов - ООО «Климат Сибири» - признано уклонившимся от заключения контракта.

По результатам рассмотрения данного обращения антимонопольным органом принято решение от 22.10.2014 № 156-24 РНП.

Оценив доводы сторон и представленные ими в дело доказательства, суд приходит к вводу о том, что обстоятельства дела не свидетельствуют о направленности действий общества на умышленное уклонение от заключения государственного контракта, факт уклонения общества от заключения контракта не доказан, следовательно наличие оснований для включения сведений о заявителе в реестр недобросовестных поставщиков также не доказано.

При поступлении сведений об уклонении участника размещения заказа от заключения государственного контракта антимонопольный орган должен провести проверку и установить факт уклонения данного лица от заключения

⁴¹ Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 02.05.2017 N 06АП-1793/2017 по делу N А73-360/2017 //СПС «КонсультантПлюс»

государственного контракта с заказчиком (обстоятельства, свидетельствующие о намерении отказаться от заключения), и только в случае подтверждения указанного факта он осуществляет размещение сведений об участнике размещения заказа в реестре недобросовестных поставщиков.

Суд полагает, что фактические обстоятельства дела и представленные в дело доказательства свидетельствуют об отсутствии недобросовестного поведения со стороны ООО "Климат Сибири", антимонопольным органом не представлены бесспорные доказательства, свидетельствующее о намерении заявителя отказаться от заключения контракта.

У антимонопольного органа отсутствовали правовые основания для принятия решения от 22.10.2014 № 156-РНП о включении сведений в отношении ООО "Климат Сибири" в реестр недобросовестных поставщиков⁴².

Таким образом, необходимо внесение изменений в Закон о контрактной системе в сфере закупок положений, касающихся того, что в конкурсную документацию необходимому включению будет подлежать введение требований к качеству, определенным техническим характеристикам товара, различных работ и услуг, определенных требований к функциональным характеристикам (либо потребительским свойствам) товара) необходимого требования к производителю товара, к самому участнику размещения заказа (включая требования к квалификации самого участника размещения заказа, охватывая наличие у участника размещения заказа определенного опыта работы), а также необходимого требования к его деловой репутации, необходимого требования о наличии у самого участника размещения заказа определенных производственных мощностей, различного технологического оборудования, различных трудовых, финансовых и иных ресурсов, которые необходимы для производства товара, поставка которого считается предметом контракта, исполнения работ, а также оказания услуг, которые являются предметом контракта, исключая случаи, если возможность

⁴² Решение арбитражного суда Красноярского края от 16.06.2015 N А33-1547/2015 по делу N А33-1547/2015 //Интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты РФ: <http://sudact.ru/>

определения данных требований к самому участнику размещения заказа регламентирована Законом о контрактной системе в сфере закупок.

3.2. Случаи осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)

Возможность применения государственными заказчиками, осуществляющими закупки товаров (работ, услуг) для обеспечения обороны страны и безопасности государства, наименее прозрачных и конкурентных закупочных процедур возникает вследствие закрепления в Законе о контрактной системе в сфере закупок специальных оснований для этого.

Во-первых, Законом о контрактной системе в сфере закупок предусмотрены специальные основания для осуществления заказчиками закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Исследование ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе в сфере закупок дает возможность отнести к данным основаниям:

а) исполнение работы по проведению мобилизационной подготовки в РФ;

б) заключение определенного контракта на поставку отечественных вооружения, а также военной техники, не имеющих отечественных аналогов и производство которых выполняется единственным производителем, с поставщиком данных вооружения и военной техники, который включен в реестр единственных поставщиков данных вооружения, а также военной техники;

в) реализация закупок товаров, различных работ и услуг для обеспечения органов внешней разведки РФ средствами разведывательной деятельности;

г) реализация закупок товаров, различных работ и услуг для обеспечения органов федеральной службы безопасности определенными средствами контрразведывательной деятельности, а также борьбы с

терроризмом.

В соответствии с нормами ч. 1 ст. 24 Закона о контрактной системе в области закупок, исполнение закупки у единственного поставщика необходимо признать определенным неконкурентным способом установления поставщиков.

Во-вторых, в качестве основания использования закрытых способов определения поставщиков выступают закупки товаров, разных работ и услуг, необходимые сведения о которых составляют непосредственно государственную тайну и хранятся в документации о закупке либо непосредственно в проекте контракта, различных товаров (работ, услуг), которые необходимы для обеспечения федеральных нужд, если определённые сведения о данных нуждах составляют государственную тайну. Так, если в имеющейся документации о закупке либо в проекте контракта имеются сведения о различных тактико-технических требованиях, предусмотренных тактико-технических характеристиках, определенных возможностях боевого применения как вооружения, так и военной техники, то заказчик обязан использовать закрытый способ установления поставщиков (либо подрядчиков, а также исполнителей). Указанное связано с отнесением данных сведений непосредственно к государственной тайне (п. 17 Перечня сведений, которые отнесены к государственной тайне⁴³). Закрытые способы установления поставщиков (или подрядчиков, а также исполнителей) используются и при закупке различных научно-исследовательских, определенных опытно-конструкторских, а также проектных работ, которые проводятся в интересах обороны и безопасности государства, так как те сведения, которые раскрывают содержание или направленность данных работ, непосредственно составляют государственную тайну.

В виде отдельного основания использования конкурса с ограниченным участием выступает совершение закупки работ непосредственно по ремонту

⁴³ Указ Президента РФ от 30.11.1995 N 1203 (ред. от 28.02.2016) "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" //СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

вооружения, а также военной техники отдельного ядерного оружейного комплекса. Учитывая специфический характер закупаемых работ, с большой вероятностью можно утверждать, что данный проводимый конкурс будет являться закрытым.

Государственные интересы в сфере обороны и безопасности состоят в непосредственно обеспечении бесперебойности поставок, выполнении субъектами закупки установленного режима государственной тайны. К примеру, условия о бесперебойности осуществляемых поставок часто обсуждаются с субъектами переговорной процедуры при осуществлении закупки технически сложной продукции. В то же время, необходимость выполнения режима государственной тайны влечет понижение прозрачности совершаемой переговорной процедуры с изданием извещения в сравнении с ограниченной процедурой. Конкретные характеристики самого объекта совершаемой закупки должны быть знакомы лишь заказчику и победителю самой переговорной процедуры либо только заказчику и субъектам закупки, которые прошли предквалификационный отбор. Рассматриваемые характеристики объекта совершаемой закупки, а также определенные потребности заказчика в отдельной продукции должны быть известными исключительно субъектам переговоров по закупке.

Вторым аргументом, который положен в основание обоснования допустимости использования переговорной процедуры с изданием извещения при реализации различных закупок, выступает указание на трудность объектов закупки. Под ней понимают техническую и/или технологическую сложность самих объектов закупки, важность осуществления научно-исследовательских работ по образованию закупаемой продукции, продолжительный жизненный цикл изделия, определённая многоуровневая система непосредственно участвующих субподрядчиков-комплектаторов.

Не изменение жестких правовых требований к порядку организации переговорной процедуры с изданием извещения выступает как достоинство и

одновременно недостатком данной процедуры. Бесспорно, что усиливается риск недобросовестных действий заказчика. Также, в штате заказчика необходимо иметь опытных работников контрактной службы, которые владеют техникой ведения переговоров. При существующем дефиците у заказчика различных квалифицированных кадров, организация переговорной процедуры не даст возможности достичь ожидаемых результатов.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 25.12.2014 N 1482 "О требованиях к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного контракта")⁴⁴, требованиями к участникам размещения государственного оборонного заказа при размещении государственного оборонного заказа путем использования конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) на создание, модернизацию, поставки, ремонт, сервисное обслуживание и утилизацию вооружения, военной и специальной техники, в случае установления которых государственный заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения государственного контракта, являются:

наличие на праве собственности или на ином законном основании производственных мощностей и технологического оборудования для исполнения государственного контракта;

финансовая устойчивость и платежеспособность;

наличие специалистов, имеющих профессиональное образование, отвечающих соответствующим квалификационным требованиям, заключивших с участником размещения государственного оборонного заказа трудовые договоры, необходимых в соответствии с документацией о закупке для исполнения государственного контракта.

⁴⁴ Постановление Правительства РФ от 25.12.2014 N 1482 "О требованиях к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного контракта")//СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 275.

Совершение закупки товаров, работ, услуг с целью обеспечения обороны и безопасности государства может определяться необходимостью предотвращения, а также ликвидации чрезвычайных ситуаций военного характера, понимаемыми как чрезвычайные ситуации социального характера, которые устраняются при помощи военных методов. К ним причислены чрезвычайные ситуации, которые вызваны совершением:

- 1) различных актов агрессии против России;
- 2) различных террористических актов, пресечение, раскрытие, и минимизации результатов которых выступили в качестве основания для введения нормативного режима контртеррористической операции.

Указанные чрезвычайные ситуации социального характера считаются основаниями для подключения определенных административно-правовых режимов, в виде режима военного положения, а также правового режима контртеррористической операции.

Важность использования военных методов имеет в виду своевременность обеспечения вкладываемых для ликвидации чрезвычайных ситуаций различных сил боевой техникой, различным оружием, а также специальными средствами. Всякая задержка в снабжении данными материальными средствами образует угрозу территориальной целостности, угрозу независимости и безопасности самого государства. Ведь использование военных методов вызывается, в основном, масштабностью и увеличенной опасностью чрезвычайной ситуации. Для ликвидации схожих рисков требуется, кроме всего прочего, сокращение определенных временных затрат на реализацию закупок необходимых товаров, различных работ, услуг.

Считается, что менее времязатратным способом установления поставщиков (или подрядчиков, а также исполнителей) выступает закупка у одного-единственного поставщика (или подрядчика, а также исполнителя). Как минимум, такой вывод вытекает из нормы п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе в области закупок, в соответствии с которым в

установленных случаях данный способ установления поставщика (или подрядчика, а также исполнителя) используется, если использование конкурентных процедур, которые требуют затрат времени, считается нецелесообразным.

Появляется вопрос о допустимости исполнения закупки товаров (различных работ, а также услуг) у одного-единственного поставщика (или подрядчика, а также исполнителя) для отражения или предотвращения возникшей агрессии против России, пресечения террористических актов, совершения действий по минимизации их последствий. Данная возможность имеется только при осуществлении закупок товаров, работ, различных услуг для обеспечения определенных органов внешней разведки РФ определенными средствами разведывательной деятельности, а также органов ФСБ различными средствами контрразведывательной деятельности и ведения борьбы с терроризмом. В части, которая касается вооружения и военной техники, совершение закупки у единственного поставщика может допускаться только отечественного вооружения и военной техники, не имеющие отечественных аналогов и изготовление которых производится единственным производителем, с условием включения поставщика непосредственно в реестр единственных поставщиков данного вооружения и определенной военной техники. В данных ситуациях закупка ВВиСТ у одного-единственного поставщика непосредственно не регламентирована.

В то же время, положения Закона о контрактной системе в области закупок допускают возможность использования указанного способа установления поставщика при закупке, осуществляемой в результате непреодолимой силы.

Установим, относятся ли определенный акт агрессии против России и совершенный террористический акт к определенным обстоятельствам непреодолимой силы. По этому поводу важно определить соотношение исследуемых понятий и установить, включаются ли выражения "агрессия против Российской Федерации", а также "террористический акт"

непосредственно в объем выражения "обстоятельства непреодолимой силы".

Законом о контрактной системе не установлены признаки термина "непреодолимая сила". Для установления содержания понятия необходимо обратиться к положениям ГК РФ, так как, как следует из положений ч. 1 ст. 2 Закона о контрактной системе, на данных нормах основывается действующее законодательство о контрактной системе. Характерные признаки термина "непреодолимая сила" установлены в подп. 1 п. 1 ст. 202 и п. 3 ст. 401 ГК РФ. В данном случае ими являются чрезвычайность и непредотвратимость отдельного обстоятельства. Также, в ГК РФ делается определенная оговорка, что данные признаки должны быть оценены "при данных условиях". Данная оговорка указывает на относительность термина "непреодолимая сила". В отдельных условиях и для отдельных лиц появившиеся чрезвычайные обстоятельства могут являться непредотвратимыми, а в иных условиях и для иных лиц - вполне предотвратимыми. Как указывает Н.П. Коршунова, приведенный критерий представляется объективным, так как относительность ставится в зависимость от условий места и времени, а не от определенных субъективных предпосылок⁴⁵.

Следовательно, непреодолимая сила представляется комплексной категорией. Она состоит из группы юридических фактов, корреспондирующая с действиями субъекта, которые направлены на преодоление возникшей угрозы неблагоприятного итога и не приводящими к указанному преодолению, в общем именуется непреодолимой силой.

Характерные признаки чрезвычайности, а также непредотвратимости не приобрели собственного раскрытия в ГК РФ. Для выяснения их смысла важно обратиться к образовавшимся доктринальным позициям.

Чрезвычайностью непреодолимой силы указывается на необычность, исключительность, а также экстраординарность возникшего обстоятельства. Причем, его наступление может также предвидеться и даже ожидаться.

⁴⁵ Коршунова Н.П. Непреодолимая сила: новый взгляд на старую проблему // Журн. рос. права. 2012. N 3. С. 83 - 84.

Основное, чтобы при указанных условиях оцениваемое обстоятельство представлялось необычным, т.е. вероятность наступления данного обстоятельства представляется крайне низкой при обычном течении жизни. Отметим, что характерный признак чрезвычайности раскрывается некоторыми учеными по-другому. К примеру, в некоторых случаях его отождествляют с определенной масштабностью, с необычной мощностью проявления. В то же время, как замечает Б.С. Антимонов, в действительности грандиозные события могут быть отвергнуты судом в виде "непреодолимой силы" (к примеру, бомбардировка города)⁴⁶. Причем, незначительные по собственному масштабу и размаху произошедшие события, напротив, - признаваться. Указанное связано с тем, что непосредственно непреодолимой силой отдельные обстоятельства могут признаваться при одновременном установлении нескольких признаков, в виде чрезвычайности и непредотвратимости при указанных условиях.

Заметим, что для возникших актов агрессии против России и совершенных террористических актов, несомненно, свойственен признак чрезвычайности. Несмотря на то, что совершение данных актов может предвидеться, т.к. собственно в данных целях производится, к примеру, разведывательная деятельность различными органами внешней разведки РФ (ст. 2 Федерального закона "О внешней разведке" от 10 января 1996 г. N 5-ФЗ⁴⁷). В качестве одного из направлений деятельности различных органов ФСБ выступает борьба с терроризмом, при реализации которой, кроме прочего, обнаруживаются террористические акты (ч. 1 ст. 9.1 Федерального закона "О Федеральной службе безопасности" от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ⁴⁸). В то же время, совершение определенного акта агрессии против РФ и террористического акта представляется чрезвычайным обстоятельством из-за

⁴⁶ Антимонов Б.С. Гражданская ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. М., 2012. С. 190.

⁴⁷ Федеральный закон от 10.01.1996 N 5-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О внешней разведке" //СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.

⁴⁸ Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О Федеральной службе безопасности" //СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.

собственной экстраординарности, или необычности.

В то же время появляется вопрос о возможности признать чрезвычайными для различных государственных заказчиков обстоятельствами определенных актов агрессии против России и совершенных террористических актов, произошедших на территории, где было введено военное положение, а также правовой режим проведения контртеррористической операции. Введение указанных специальных административно-правовых режимов соответствует тому, что данные акты относятся в данной ситуации к отвечающим "духу военного времени".

Во-первых, необходимо отметить, что непосредственно военное положение и установленный правовой режим контртеррористической операции не считаются обстоятельствами непреодолимой силы. Как замечает В.М. Корякин, в законодательстве в качестве определенного обстоятельства непреодолимой силы указывается не сама война или произошедший вооруженный конфликт, а применяется понятие "военные действия"⁴⁹. Данные исключительные режимы отнесены к состояниям, а не к определенным юридическим фактам в осознании последних в виде действий и событий.

Во-вторых, совершение введения военного положения или установления правового режима проведения контртеррористической операции не обращает совершаемые во время действия данных административно-правовых режимов определенные акты агрессии и совершенные террористические акты непосредственно из чрезвычайных в обычные. Неестественность обстоятельства нужно устанавливать при помощи его соотношения с обычной, мирной жизнью.

Возможность использования субъективного критерия непредотвратимости представляется также спорной. Организация выстроенной ведомственной системы заказчиков может являться такой, что

⁴⁹ Корякин В.М. Вооруженный конфликт как обстоятельство непреодолимой силы в гражданско-правовых отношениях // Военно-юрид. журн. 2015. N 1

заказчик, который осуществляет закупку нужных материальных средств, не отвечает за отражение либо предотвращение выраженной агрессии против России, пресечение, а также раскрытие совершенных террористических актов. Заказчиком могут исполняться функции только организации обеспечения⁵⁰.

Закупаемые различные материальные средства предназначаются для основных (или боевых) организаций. Эти основные организации могут быть наделены правовым статусом государственного заказчика, однако при этом не исполняющего закупку, к примеру, ВВиСТ по возникшей причине централизованного обеспечения указанными материальными средствами. При данном распределении закупочных функций безрезультатно рассуждать об определенной предотвратимости возникающих актов агрессии против России и террористических актов непосредственно для заказчика, который осуществляет в пределах ведомственной системы различные функции организации обеспечения. Данные обстоятельства для указанного заказчика непредотвратимы, а использование критерия непредотвратимости не имеет определенного смысла.

Использование же объективного критерия непредотвратимости ведет к бесконечному сужению понятия "обстоятельства непреодолимой силы".

К сожалению, разъяснения, исходящие от ФАС России и Минэкономразвития России, не позволяют определить, какого подхода к пониманию критерия непредотвратимости они придерживаются. К примеру, в 2014 г. указанными федеральными органами исполнительной власти было дано разъяснение позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения лиц, находящихся в пунктах временного размещения, вынужденно покинувших территорию Украины⁵¹.

⁵⁰ Бараненков В.В. Юридическая личность военных организаций: Моногр. М., 2013. С. 102 – 103.

⁵¹ О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения лиц, находящихся в пунктах временного размещения, вынужденно покинувших территорию Украины [Электронный ресурс]: письмо Минэкономразвития России N 25361-ЕЕ/Д28и, ФАС России N АЦ/41845/14 от 16 октября 2014 г. //СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был

В разъяснении лишь констатируется, что прибытие граждан Украины на территорию Российской Федерации в поисках убежища в связи со сложной внутривнутриполитической ситуацией на Украине содержит в себе признаки непреодолимой силы. Обоснования же этой позиции с точки зрения непредотвратимости указанного явления для заказчика не приводятся. Из разъяснения можно сделать вывод, что ФАС России и Минэкономразвития России презюмируют его непредотвратимость для любого заказчика.

Вышеизложенное заставляет усомниться в целесообразности применения в ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе категории "непреодолимая сила".

Необходимо поддержать утверждение В.А. Белова о том, что случаем обстоятельство делает чрезвычайность, понимаемая им как невозможность предвидения. Напротив, квалифицирующим признаком обстоятельства непреодолимой силы является непредотвратимость ни самого обстоятельства, ни его последствий⁵².

Гражданское законодательство ориентировано на случаи, когда оценка обстоятельства на предмет его соответствия признакам непреодолимой силы осуществляется преимущественно в ходе судебного процесса, т.е. достаточно продолжительного периода времени. Случаи же применения категории "непреодолимая сила" в ст. 93 Закона о контрактной системе, наоборот, предполагают необходимость безотлагательного решения заказчиком вопроса о допустимости квалификации обстоятельства в качестве непреодолимой силы. При этом сделанный заказчиком вывод не является окончательным.

В дальнейшем его решение может стать предметом рассмотрения в контрольном органе или суде. Это не способствует уверенности ответственного должностного лица при квалификации обстоятельств, ведь допущенная ошибка влечет за собой привлечение его к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.29 КоАП РФ. Дополнительные сложности

⁵² Белов В.А. Указ. соч. С. 975

создает оценочный характер определенных в гражданском законодательстве признаков непреодолимой силы.

В связи с вышеизложенным считаем необходимым выделение в качестве самостоятельного основания для закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) случаи закупки ВВиСТ, а также работ, услуг в целях отражения или предотвращения агрессии против Российской Федерации в период действия военного положения, пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства в период действия режима контртеррористической операции⁵³.

Следует также отметить, что военное положение может вводиться не только при агрессии против Российской Федерации, но и при непосредственной угрозе агрессии (ч. 2 ст. 87 Конституции РФ, ч. 1 ст. 3 Закона о военном положении), т.е. когда чрезвычайная ситуация еще не возникла, но существует угроза ее наступления. Кроме того, в определенных случаях законодательно допускается оперативное использование формирований Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (п. 2.1 ст. 10, ст. 10.1 Федерального закона "Об обороне" от 31 мая 1996 г. N 61-ФЗ). Данные случаи также требуют отдельного выделения в качестве основания для закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), если для предотвращения и устранения чрезвычайных ситуаций предполагается использование военных методов. Применение конкурентных процедур может потребовать значительных временных затрат, что в условиях необходимости безотлагательного материального обеспечения сил, привлекаемых для предотвращения и устранения чрезвычайной ситуации военного характера, может лишь усугубить положение.

Особое место в поставке товаров, выполнении работ, оказании услуг

⁵³Свининых Е.А. Чрезвычайная ситуация военного характера как основание для закупки товаров (работ, услуг) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) //Право в Вооруженных Силах. 2015. N 4. С. 18.

для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации занимают нормы Федерального закона "О государственном оборонном заказе"⁵⁴.

Размещение государственного оборонного заказа осуществляется в порядке, установленном Законом о закупках для государственных нужд, с учетом особенностей, предусмотренных Федеральным законом "О государственном оборонном заказе".

Государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа осуществляется с учетом особенностей, предусмотренных ФЗ "О государственном оборонном заказе", в котором данному вопросу посвящена отдельная глава 5.1 "Государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа", вступившая в силу с 01.07.2015. Так, в частности, контролирующий орган осуществляет в пределах своей компетенции государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в сфере государственного оборонного заказа, за исключением осуществления государственного контроля (надзора) в отношении государственных контрактов в сфере закупок товаров, работ, услуг в целях обеспечения органов внешней разведки Российской Федерации средствами разведывательной деятельности, в целях обеспечения органов Федеральной службы безопасности средствами контрразведывательной деятельности, борьбы с терроризмом, а также в целях обеспечения Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" товарами, работами, услугами по разработке, испытаниям, производству, разборке и утилизации ядерных боеприпасов и ядерных зарядов, обеспечению их надежности и безопасности на всех стадиях жизненного цикла, поддержанию базовых и критических технологий на всех стадиях жизненного цикла ядерных боеприпасов, ядерных зарядов, в том числе обеспечению ядерной и

⁵⁴ Федеральный закон от 29.12.2012 N 275-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О государственном оборонном заказе" //СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7600.

радиационной безопасности, формированию государственного запаса специального сырья и делящихся материалов.

В соответствии с Положением об определении начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу⁵⁵, государственные заказчики при определении начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта с единственным поставщиком учитывают объемы финансирования государственного оборонного заказа, предусмотренные по соответствующим видам расходов.

В целях определения начальной (максимальной) цены государственного контракта государственный заказчик выбирает не менее 2 поставщиков (подрядчиков, исполнителей) из числа организаций, производящих удовлетворяющую его требованиям продукцию (далее - поставщик), и включает их в перечень предполагаемых поставщиков.

Государственный заказчик направляет одновременно всем предполагаемым поставщикам, включенным в указанный перечень, одинаковые по содержанию запросы о цене на продукцию, удовлетворяющую требованиям государственного заказчика (далее - запрос о цене), по формам, устанавливаемым государственным заказчиком по согласованию с Федеральной антимонопольной службой, и информацию о том, что при формировании начальной (максимальной) цены государственного контракта государственным заказчиком будут учитываться их предложения о цене на продукцию (далее - предложения о цене), поступившие в течение 30 дней со дня направления государственным заказчиком соответствующего запроса о цене.

⁵⁵ Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 N 407 "О порядке определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу" //СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2821.

Предполагаемый поставщик осуществляет выбор метода (комбинации методов) определения цены на продукцию в соответствии с разделом IV настоящего Положения, определяет цену единицы продукции с учетом планируемого объема ее поставки и направляет предложение о цене государственному заказчику в установленный срок.

При определении цены на продукцию и подготовке предложения о цене предполагаемый поставщик - головной исполнитель определяет исполнителей - организации, которые он планирует привлечь к поставкам продукции, необходимой для выполнения государственного контракта (включая сырье, материалы, покупные комплектующие изделия и полуфабрикаты), и совместно с ними обосновывает цены на поставку указанной продукции в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа и требованиями настоящего Положения, учитывая эти цены в соответствующих контрактах, заключаемых с исполнителями.

Кроме того, необходимо установление в документации о закупке требования о наличии у участников лицензии на проведение работ, которые связаны с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Так, в суд поступило требование о признании незаконными действия заказчика. Как судом было установлено, заказчик объявил о проведении открытого аукциона в электронной форме (поставка оборудования на режимный объект). В документации предусмотрено требование о наличии у участников размещения заказа лицензии ФСБ на право проведения работ, которые связаны с получением информации, составляющей государственную тайну. Участник аукциона посчитал установление этого требования действием, ограничивающим конкуренцию. Суд вынес решение о том, что действия заказчика правомерны. В удовлетворении требований участника было отказано.

Суд кассационной инстанции поддержал вывод апелляционного суда о том, что в ходе исполнения государственного контракта победитель должен

поставить товар на режимный объект и получить доступ к сведениям, составляющим государственную тайну. В соответствии с положениями ст. 27 Закона РФ от 21.07.1993 N 5485-1 "О государственной тайне" допуск к таким сведениям возможен только при наличии лицензии на проведение работ со сведениями соответствующей степени секретности. Следовательно, установление заказчиком указанных требований правомерно⁵⁶.

Таким образом, считаем целесообразным выделение в Законе о контрактной системе отдельного основания для осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) - закупка в целях предотвращения и устранения чрезвычайной ситуации военного характера. Чрезвычайные ситуации военного характера нельзя отнести к обстоятельствам непреодолимой силы в контексте п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе вследствие их предотвратимости, если рассматривать возможности не отдельного заказчика (что является недопустимым, так как функциями по закупке материальных средств могут наделяться заказчики, не выполняющие задачи по предотвращению и устранению чрезвычайных ситуаций), а государственного аппарата в целом.

⁵⁶ Постановление ФАС Московского округа от 22.10.2013 по делу N А40-170577/12-153-1798 //СПС «КонсультантПлюс»

Заключение

В заключение проведенного исследования, приведем его основные положения и выводы.

Государственный контракт представляет собой особую гражданско-правовую конструкцию договора (поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг), заключаемого с публичным образованием, имеющего целью удовлетворения потребностей Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в товарах, работах или услугах.

При этом нельзя не отметить, что данная юридическая конструкция может рассматриваться в одном ряду с договором присоединения, предварительным договором, публичным договором, договором в пользу третьего лица, предусмотренными в Общей части ГК РФ.

Необходимо внесение изменений в Закон о контрактной системе в сфере закупок положений, касающихся того, что в конкурсную документацию необходимому включению будет подлежать введение требований к качеству, определенным техническим характеристикам товара, различных работ и услуг, определенных требований к функциональным характеристикам (либо потребительским свойствам) товара) необходимого требования к производителю товара, к самому участнику размещения заказа (включая требования к квалификации самого участника размещения заказа, охватывая наличие у участника размещения заказа определенного опыта работы), а также необходимого требования к его деловой репутации, необходимого требования о наличии у самого участника размещения заказа определенных производственных мощностей, различного технологического оборудования, различных трудовых, финансовых и иных ресурсов, которые необходимы для производства товара, поставка которого считается предметом контракта, исполнения работ, а также оказания услуг, которые являются предметом контракта, исключая случаи, если возможность

определения данных требований к самому участнику размещения заказа регламентирована Законом о контрактной системе в сфере закупок.

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" определяет электронный аукцион как аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в ЕИС извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором.

Положения ч. 2 ст. 59 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" предусматривают следующие случаи, в которых заказчик обязан проводить электронный аукцион: 1) осуществление закупок товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством РФ; 2) осуществление для обеспечения нужд субъекта РФ закупок товаров, работ, услуг, включенных в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ.

Запрос котировок - простой, быстрый и необходимый заказчику в некоторых ситуациях способ проведения закупок, который, тем не менее, обладает потенциальной повышенной коррупциогенностью. Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» частично изменяется правовое урегулирование этого метода по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков), делается попытка по решению некоторых проблем, которые связаны с проведением запроса котировок. Для заказчиков предусматриваются дополнительные обязанности, ограничения и антикоррупционные механизмы, такие как ограничения на использование

запроса котировок в составе используемых методов по определению поставщиков (исполнителей, подрядчиков), обязательность определения требований к участникам, обязанность по установлению в извещении о проведении запросов котировок требования об отсутствии в перечне недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков) сведений об участниках запросов котировок. Мы считаем, что важнейшей и приоритетной задачей в данном вопросе является дальнейшее совершенствование правового регулирования в области противодействия коррупции, ликвидация пробелов и противоречий в правовом урегулировании этого метода определения исполнителей (подрядчиков, поставщиков).

Основными трудностями со вступлением в силу Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» во время проведения запроса котировок будут трудности по оказанию услуг надлежащего качества, обеспечению поставок товаров, выполнению работ, обеспечению эффективности и результативности закупок при большом риске отказов от заключения контрактов в случаях их ненадлежащего выполнения.

Считаем целесообразным выделение в Законе о контрактной системе отдельного основания для осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) - закупка в целях предотвращения и устранения чрезвычайной ситуации военного характера. Чрезвычайные ситуации военного характера нельзя отнести к обстоятельствам непреодолимой силы в контексте п. 9 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе вследствие их предотвратимости, если рассматривать возможности не отдельного заказчика (что является недопустимым, так как функциями по закупке материальных средств могут наделяться заказчики, не выполняющие задачи по предотвращению и устранению чрезвычайных ситуаций), а государственного аппарата в целом.

Список использованных источников

Нормативные правовые акты

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 28.03.2017) //СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 N 14-ФЗ (ред. от 28.03.2017) //СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 17.04.2017) //СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1.
4. Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 01.05.2017) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" //СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
5. Федеральный закон от 25.02.1999 N 39-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" //СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.
6. Федеральный закон от 09.07.1999 N 160-ФЗ (ред. от 01.05.2017) "Об иностранных инвестициях в Российской Федерации" //СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3493.
7. Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) "О защите конкуренции" //СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3434.
8. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" //СЗ РФ. 2006. № 31. Ст. 3448.
9. Федеральный закон от 10.01.1996 N 5-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О внешней разведке" //СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 143.
10. Федеральный закон от 03.04.1995 N 40-ФЗ (ред. от 30.12.2015) "О Федеральной службе безопасности" //СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269.
11. Федеральный закон от 29.12.2012 N 275-ФЗ (ред. от 13.07.2015) "О государственном оборонном заказе" //СЗ РФ. 2012. № 53. Ст. 7600.

12. Указ Президента РФ от 30.11.1995 N 1203 (ред. от 28.02.2016) "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" //СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4775.

13. Постановление Правительства РФ от 28.04.2015 N 407 "О порядке определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при осуществлении закупок товаров, работ, услуг по государственному оборонному заказу" //СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2821.

14. Постановление Правительства РФ от 25.12.2014 N 1482 "О требованиях к участникам размещения государственного оборонного заказа о наличии у них соответствующих производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов для исполнения государственного контракта")//СЗ РФ. 2015. № 1. Ст. 275.

15. Постановление Правительства РФ от 23.12.2015 N 1414 "О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок" (вместе с "Правилами функционирования единой информационной системы в сфере закупок") //СЗ РФ. 2016. № 2. Ст. 324.

16. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 N 1085 (ред. от 14.11.2016) "Об утверждении Правил оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" //СЗ РФ. 2013. № 49. Ст. 6428.

17. Приказ Минобрнауки России от 01.11.2012 N 881 "Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции" (Зарегистрировано в Минюсте России 22.02.2013 N 27275) //Российская газета. № 53. 2013.

18. Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 02.07.2013) "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

для государственных и муниципальных нужд" //СЗ РФ. 2005. № 30. Ст. 3105.
Утратил силу.

Материалы судебной практики

19. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 N 7 (ред. от 07.02.2017) "О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств" //Бюллетень Верховного Суда РФ. 2016. № 5.

20. Постановление Арбитражного суда Московского округа от 21.04.2015 N Ф05-3185/2015 по делу N А40-93191/2014 //СПС «КонсультантПлюс»

21. Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 02.05.2017 N 06АП-1793/2017 по делу N А73-360/2017 //СПС «КонсультантПлюс»

22. Постановление ФАС Московского округа от 22.10.2013 по делу N А40-170577/12-153-1798 //СПС «КонсультантПлюс»

23. Решение Кемеровского УФАС России от 18.01.2017 по делу N 19/3-2017 //СПС «КонсультантПлюс»

Литература

24. Абрегова А.А. Проблема определения правовой природы государственного контракта // Известия ВУЗов. Поволжский регион. Общественные науки. 2013. №3 (27). С.46-55.

25. Административное право: учебник / Под ред. Ю. М. Козлова. - М., 2013. С. 64

26. Андреева Л.В. Формирование контрактной системы в России в условиях экономической интеграции // Юрист. 2013. № 14. С. 3

27. Антимонов Б.С. Гражданская ответственность за вред, причиненный источником повышенной опасности. М., 2012. С. 190.

28. Архалович О.В. Запрос котировок по измененным правилам - новые возможности или новые проблемы // Юрист. 2014. N 12. С. 11

29. Ахмедов А.Э., Ахмедова О.И., Смольянинова И.В. Инвестиции в инновационные изменения как ключевой фактор развития региональной экономики // Территория науки. 2014. № 4. С. 11.

30. Бараненков В.В. Юридическая личность военных организаций: Моногр. М., 2013. С. 102 – 103.

31. Борисов А.Н., Трефилова Т.Н. Комментарий к Федеральному закону О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный). –М.: Юстицинформ, 2014. С. 23-26.

32. Быковский В.В. Развитие концепции адаптивного управления промышленным предприятием в инновационно-ориентированной экономике// Успехи современной науки. 2015. №1. С. 48.

33. Давыдова Е.Ю., Суязова Г.А. Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Территория науки. 2015. №4. С.169-172.

34. Демин, А . Государственные контракты (публично-правовой аспект) / А. Демин II Хозяйство и право. - 2012. - № 6. С. 154.

35. Егоров В.А., Макаров И.Н., Сигова М.В. Коррупция в обществе как угроза экономической безопасности // Успехи современной науки. 2016. Т. 1. №5. С. 87 – 92.

36. Измайлов П.В. Система государственного заказа: критический анализ, направления и способы совершенствования (по материалам оборонно-промышленного комплекса) [Текст]: дис. ... канд. экон. наук. Иваново, 2012. С. 56.

37. Кичик К.В. Законодательство России о государственных (муниципальных) закупках: состояние и перспективы // Предпринимательское право. Приложение "Бизнес и право в России и за рубежом". 2012. N 1.

38. Кичик К.В. Проблемы формирования законодательства России о "корпоративных закупках" // Лекции по предпринимательскому праву. Новое

в правовом регулировании бизнеса / Отв. ред. Е.П. Губин, Е.Б. Лаутс. М., 2013. С. 107.

39. Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (постатейный) // Под ред. Р.Ю. Закирова. –М.: Юстицинформ, 2015. С. 218.

40. Корытцев М.А. Инновационные государственные закупки в России: проблемы институционального обеспечения // JER. 2015. №4 С.162-169.

41. Коршунова Н.П. Непреодолимая сила: новый взгляд на старую проблему // Журн. рос. права. 2012. N 3. С. 83 - 84.

42. Корякин В.М. Вооруженный конфликт как обстоятельство непреодолимой силы в гражданско-правовых отношениях // Военно-юрид. журн. 2015. N 1

43. Лаптев, В. В. Хозяйственное право - право предпринимательской деятельности I В. В. Лаптев // Государство и право. - 2012. - № 1. С. 34.

44. Оценка стоимости предприятия (бизнеса) / В.А. Щербаков, Н.А. Щербакова. – М.: Омега-Л, 2013. С.91.

45. Пашковский П.В. Уголовно-правовое противодействие коррупционным преступлениям в сфере государственно-частного партнерства в рамках контрактной системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд //Успехи современной науки и образования. 2016. № 11. С. 68-70.

46. Свининых Е.А. Чрезвычайная ситуация военного характера как основание для закупки товаров (работ, услуг) у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) //Право в Вооруженных Силах. 2015. N 4. С. 18.

47. Тарабаев, П. С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд :дис. ... канд. юрид. наук I Тарабаев П. С. -Екатеринбург, 2012. С. 86

Электронный ресурс

48. О позиции Минэкономразвития России и ФАС России по вопросу о

закупке товаров, работ, услуг для обеспечения лиц, находящихся в пунктах временного размещения, вынужденно покинувших территорию Украины [Электронный ресурс]: письмо Минэкономразвития России N 25361-ЕЕ/Д28и, ФАС России N АЦ/41845/14 от 16 октября 2014 г. //СПС «КонсультантПлюс». Документ опубликован не был

49. Официальный сайт Общероссийского народного фронта:
<http://onf.ru/2015/05/11/za-chestnye-zakupki/>

50. Интернет-ресурс «Судебные и нормативные акты РФ»:
<http://sudact.ru/>