

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теории государства и права и международного права

Заведующий кафедрой
доктор юрид. наук, профессор
Винниченко Олег Юрьевич

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

**ЗАЩИТА ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ УЧАСТНИКОВ ЗАКУПОК В
СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ
ЛИЦ**

40.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа «Защита прав человека и бизнеса»

Выполнила работу
студентка 3 курса,
заочной
формы обучения

Стрельникова Светлана
Александровна

Научный руководитель
Доцент кафедры,
канд. юрид. Наук, доцент

Алиева Ольга Владимировна

Рецензент
Начальник отдела рекламы
Омского УФАС России

Ланбина Анна Викторовна

Тюмень
2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ.....	3
ВВЕДЕНИЕ.....	4
ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ	7
1.1. СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ЗАКУПКИ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ	7
1.2. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ.....	20
ГЛАВА 2. ЗАЩИТА ПРАВ СУБЪЕКТОВ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ.....	38
2.1. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИХ ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ.....	38
2.2 СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЗАКАЗЧИКА И УЧАСТНИКА ЗАКУПКИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ.	49
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ.....	61

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ И УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

АО	- Акционерное общество
ГК РФ	- Гражданский кодекс Российской Федерации
ГК	- Государственная корпорация
ЕИС	- Единая информационная система
КоАП	- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
ПАО	- Публичное акционерное общество
РФ	- Российская Федерация
ФГУП	- Федеральное государственное унитарное предприятие
ЭТП	- Электронная торговая площадка

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Законодательное регулирование закупок для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц введено в Российской Федерации с 18.07.2011 в целях создания условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности, обеспечения единства экономического пространства, эффективного использования денежных средств, развития добросовестной конкуренции, расширения возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирования такого участия, предотвращения коррупции и других злоупотреблений, обеспечения гласности и прозрачности закупки.

За 9 лет существования Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон о закупках, Закон № 223-ФЗ) сложилась и устоялась достаточно обширная практика применений его положений. Вместе с тем, нельзя говорить о её единообразии, поскольку анализируя практику применения Закона о закупках можно проследить отсутствие единых подходов к применению норм Закона № 223-ФЗ, а правовые позиции высших судебных инстанций заслуживают критическую оценку.

Закон о закупках, являясь законом рамочного характера, имеет в своём содержании лишь определения общих принципов закупки товаров, работ, услуг и основных требований к таким закупкам, между тем, непосредственное осуществление заказчиком закупочной деятельности подлежит регламентации в его локальном правовом акте, называемом

положение о закупках. Причем в нем могут быть установлены любые способы закупки, порядок осуществления которых определяет сам заказчик.

Данная воляность действий заказчика при определении своей закупочной деятельности, представленная ему законодателем, вызывает большое количество вопросов о верном понимании положений Закона о закупках.

Правовая защита в сфере закупочной деятельности должна быть направлена в большей части на участников закупок, так как именно данные субъекты закупочной деятельности больше всего подвержены нарушениям в отношении них. Так как закон по своей сути является рамочным, а некоторые аспекты юридической деятельности в сфере закупок и вовсе не отражены в федеральном законодательстве, необходимо внесение конкретных изменений в действующие нормативные правовые акты.

Тем самым подтверждается актуальность проведения исследования обеспечения правовой защиты участников закупок в сфере обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц.

Объектом исследования в настоящей работе являются общественные отношения, возникающие в области обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц в рамках применения Закона о закупках.

Предметом исследования являются нормы Закона № 223-ФЗ, регулирующие порядок осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, а также практика применения указанного федерального закона, статистические и аналитические данные.

Цели и задачи исследования. Цель работы - изучение теоретических и практических аспектов организации, осуществления закупок товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц и разработка предложений по совершенствованию положений Закона о закупках.

С учетом названной цели необходимо решить ряд задач:

- проанализировать систему нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере закупок для отдельных видов юридических лиц;
- определить правовой статус и формирование содержания положения о закупке;
- установить правовое положение субъектов, вовлеченных в осуществление закупок в правовой плоскости Закона № 223-ФЗ;
- дать характеристику законодательно установленным способам осуществления закупок в рамках Закона № 223-ФЗ;
- определить существенные черты правового регулирования договора, заключаемого для обеспечения нужд отдельных видов юридических лиц.

Теоретической основой исследования являются работы авторов научной литературы в сфере корпоративных закупок О.А. Беляевой, Ю.И. Обалаяевой, А.В. Габова, В.В. Кошелевой, В.А. Тищенко, Ф.А. Тасалова и иных представителей юридической теории.

Методологическую основу исследования составляет совокупность частно-научных и общенаучных методов познания: системный и сравнительный метод, метод анализа, метод аналогии и другие.

Эмпирическую основу работы составляют судебные акты арбитражных судов, обзоры судебной практики в сфере закупок по Закону № 223-ФЗ.

Научная новизна. В работе даны определения терминов «закупка товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», установлены и квалифицированы факты злоупотребления правом в рамках Закона № 223-ФЗ, представлена их классификация и предложены законодательные пути решения означенных злоупотреблений.

Структура исследования состоит из введения, двух глав, четырех параграфов, заключения, списка источников.

ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

1.1. СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ЗАКУПКИ ТОВАРОВ, РАБОТ, УСЛУГ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Закон о закупках имеет своей целью регулирование правоотношений, направленное на своевременное и полное удовлетворение потребностей определенной категории заказчиков при соблюдении принципов гласности и прозрачности закупок, обеспечения единства экономического пространства, развития добросовестной конкуренции, эффективного использования денежных средств заказчиков. Кроме того, Закон № 223-ФЗ нацелен на расширение возможности участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков.

Закон № 223-ФЗ, исходя из анализа целей его правового регулирования, является «рамочным законодательным актом», который регламентирует лишь общие принципы закупочной деятельности.

В силу своей комплексности, институт закупок для нужд отдельных видов юридических лиц имеет многоступенчатую иерархию в нормативных источниках регулирования. При анализе источников регулирования закупок отдельной категории юридических лиц важно рассматривать не только вертикальную их иерархию, но и взаимоотношения актов, равной юридической силы в горизонтальной плоскости.

Так, как указано в части 1 статьи 2 Закона о закупках в своей деятельности заказчик должен руководствоваться:

- Конституцией Российской Федерации;
- Гражданским кодексом Российской Федерации;
- Законом о закупках;

– иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации;

– локальным актом, именуемым положением о закупке и принятыми с учетом положений части 3 статьи 2 Закона № 223-ФЗ.

Поскольку Закон о закупках, является рамочным, то правоотношения, возникающие при закупочной деятельности отдельных категорий юридических лиц имеют различный спектр нормативного регулирования.

На основании вышесказанного будет необходимым остановиться на каждом источнике в частности.

Так, часть 1 статьи 2 Закона о закупках традиционно указывает Конституцию РФ, как основной и первый в иерархии стоящий источник, регулирующий правоотношения в правовой плоскости закупочной деятельности отдельной категории юридических лиц.

Высшую юридическую силу на территории РФ имеет Конституция РФ, а принятые законы и иные правовые акты не должны ей противоречить (часть 1 статьи 15 Конституции РФ).

Конституция РФ определяет основы государственного строя РФ, осуществляет регулирование различных сфер публичных и частных отношений, не находит и исключение регулирование и закрепление в Конституции РФ базовых принципов осуществления экономической деятельности.

Из части 1 статье 8 Конституции РФ следует, что в Российской Федерации гарантируются свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, единство экономического пространства, свобода экономической деятельности, поддержка конкуренции. В части 1 статьи 1 Закона о закупках в качестве целей его регулирования также названы обеспечение единства экономического пространства, развитие добросовестной конкуренции. Тем самым, указанные в части 1 статьи 8 Конституции РФ положения служат гарантией соблюдения законности в сфере закупок.

Согласно статье 34 Конституции РФ каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. По смыслу означенной статьи, каждый может использовать свои способности и имущество в различных видах экономической деятельности. Не находит и исключение закупочная деятельность, с условием соблюдения ограничений, регламентированных законом. Например, запрещена экономическая деятельность, которая преследует цели монополизации и недобросовестной конкуренции согласно части 2 статьи 34 Конституции РФ.

Вместе с тем, необходимо заметить, что Конституция РФ не регулирует правоотношения субъектов в отраслевых областях законодательства, главная задача Конституции РФ это определение основ государственного строя. Одной из главных задач Конституции РФ является формирование границ поведения участников правоотношений в различных сферах государственной и хозяйственной деятельности.

Следующим источником правового регулирования правоотношений закупочной деятельности в рамках Закона о закупках является Гражданский кодекс Российской Федерации, как источник отраслевого законодательства.

ГК РФ, согласно пункту 2 статьи 3 Закона о закупках занимает центральное, системообразующее место в структуре гражданского законодательства, между тем, положения гражданского права, которые содержатся в иных законах, обязаны ему соответствовать. Важнейшим принципом гражданского права является принцип свободы договора.

Кроме того, как указано в части 1 статьи 1 ГК РФ гражданское законодательство основывается на неприкосновенности собственности, признании равенства участников регулируемых им отношений, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, обеспечения восстановления нарушенных прав и их судебной защиты.

К договорам, заключаемым по результатам закупочных процедур, применяются положения ГК РФ как общие, так и специальные, например положения ГК РФ, регулирующие договор купли-продажи (параграф 1 главы 30 ГК РФ), договор поставки (параграф 3 главы 30 ГК РФ) и пр.

Основным законом, регулирующим закупочную деятельность отдельных видов юридических лиц, является Закон о закупках, который содержит перечень закупочных процедур, основные принципы и основанные на таких принципах порядок их осуществления, возможность обжалования действий заказчика (организатора торгов) в случае нарушения прав участников, а также ответственность за неисполнение взятых на себя обязательств.

Рамочный характер Закона № 223-ФЗ объясняется содержанием его правовых норм. Так, статьей 1 Закона о закупках регулирования процедуры закупки как таковой, не устанавливается в качестве его целей. Под целями правового регулирования в Законе о закупках приводятся обобщённые формулировки, например, «обеспечение единства экономического пространства», «создание условий для полного удовлетворения потребностей нужд отдельных видов юридических лиц», «обеспечение гласности и прозрачности и закупок» и другие.

Аналогичное мнение высказал в своем интервью для компании «ViCo» эксперт тендерного законодательства Дмитрий Казанцев и отметил, что формулировки Закона № 223-ФЗ могут показаться расплывчатыми лишь в случае неумения или нежелания его читать и исполнять. Он далёк от совершенства, вместе с тем, это неплохая попытка сформулировать не просто общие рамки, а общие алгоритмы закупок¹.

В практике применения Закона о закупках нередко можно встретить коллизии между ГК РФ и Законом о закупках либо отсутствия регулирования соответствующих отношений Законом № 223-ФЗ. В результате чего,

¹ Дмитрий Казанцев: 223-ФЗ нужна тонкая настройка URL: <https://www.bicotender.ru/interview/interview-dmitriy-kazantcev.html> (дата обращения: 01.05.2020).

возникает закономерный вопрос о выборе акта применения при их равном положении в источниках нормативного регулирования.

На этот счет в письме Минэкономразвития России от 24.08.2015 № Д28и-2434 указывается, что Закон о закупках является специальным законом и направлен на регулирование отношений, имеющих целью удовлетворение потребностей юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 Закона о закупках. Вместе с тем, несмотря на то, что Закон о закупках и ГК РФ находятся в одной горизонтали правовых актов, то есть имеют статус федерального закона, ГК РФ будет являться общим законом по отношению к специальному Закону № 223-ФЗ, в результате чего, при возникновении между последними коллизии, необходимо руководствоваться правилом «специальная норма сильнее общей» и руководствоваться специальными положениями для конкретного правоотношения, то есть Закона о закупках, а лишь затем переходить к положениям общих федеральных законов.

Рассматриваемый в данном исследовании Закон № 223-ФЗ занимает центральную позицию в группе федерального законодательства, поскольку его положения содержат специальные нормы, вместе с тем, ввиду своего рамочного характера, не исключается взаимосвязь с другими специальными законами.

Закупочная деятельность в рамках Закона о закупках регулируется как положениями законодательных актов, так и подзаконными нормативными актами, принимаемыми Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти принимают нормативные правовые акты на основе и во исполнение федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, а также по собственной инициативе в пределах своей компетенции.

Как указано в пункте 3 статьи 3 ГК РФ, отношения, связанные с гражданским законодательством, могут регулироваться указами Президента РФ.

В отношении Закона № 223-ФЗ в настоящее время нет прямых указов Президента РФ, однако, имеются указы, которые вследствие их применения в некоторой степени влияют на закупочную деятельность. Например, указ Президента РФ от 02.04.2020 № 239, определяющий меры по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Поскольку вследствие коронавирусной инфекции Президентом РФ были объявлены нерабочее дни, то данный факт не мог не повлиять, в том числе, на правоотношения, возникающие в закупочной деятельности.

Так, например, установленное в статье 5 Закона о закупках обязательное положение о включении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в реестр недобросовестных поставщик применялось с учетом данного указа Президента РФ и сложившейся на территории РФ и мира санитарной эпидемиологической обстановки, поскольку установление нерабочих дней, и сопутствующих факторов на фоне развития коронавирусной инфекции, изменение курса валют, закрытие границ с иностранными государствами, прямо повлияло на возможность заключения и исполнения договоров по результатам закупки.

В заключение Омского УФАС России № 05-04.1/18-20 РНП от 12.05.2020 делается вывод, что антимонопольным органом не установлены обстоятельства, свидетельствующие о намеренном уклонении общества от заключения договора, а также свидетельствующие о недобросовестном поведении общества, умышленных действиях (бездействии), которые привели к уклонению от заключения договора, поскольку распространение новой коронавирусной инфекции (COVID-19), вызвавшее необходимость введения ограничительных мер на всех территории Российской Федерации и

как следствие необходимости соблюдения генеральным директором Общества карантинных мер после прибытия из за рубежа, объявление Указами Президента Российской Федерации с 30.03.2020 по 30.04.2020 нерабочих дней, повлияло на невозможность заключения Обществом договора по итогам закупки и носит характер обстоятельств непреодолимой силы. Поскольку прогрессивное распространение вируса полностью отвечает таким критериям, как чрезвычайность и непредотвратимость.

Одним из основных видов подзаконных нормативных актов являются постановления Правительства РФ, которые принимаются в силу требований Закона о закупках. Так, в целях реализации пункта 4 статьи 3 Закона о закупках, постановлением Правительства РФ от 21.06.2012 № 616 утвержден перечень товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме.

Другим не менее значимым подзаконным актом является постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211, регламентирующее правила ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного статьей 5 Закона о закупках, устанавливающее общий порядок направления сведений в антимонопольный орган о лицах, действия которых имеют признаки недобросовестного поведения, в частности в отношении лиц, уклонившихся от заключения договоров, а также о тех, с которыми договоры по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими договоров.

Имеются и другие не менее важные акты Правительства РФ в области регулирования закупок, в частности:

- постановление Правительства РФ от 10.09.2012 № 908, утверждающее положение о размещении в ЕИС информации о закупке;
- постановление Правительства РФ от 17.09.2012 № 932, утверждающее правила формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана;

– постановление Правительства РФ от 28.11.2011 № 977 «О федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» и др.;

Кроме того, Закон № 223-ФЗ-ФЗ позволяет и обязывает издавать нормативно-правовые акты федеральным органам исполнительной власти, соответствующие постановлениям Правительства РФ и вышестоящим нормативно-правовым актам. Например, устанавливая субъектов, на которых имеет своё действие Закон о закупках, законодатель расставляет их в зависимости от совокупной доли государственного участия в деятельности хозяйствующего субъекта. Порядок определения доли государственного участия поручено Федеральной Антимонопольной службе. На основании чего, приказом ФАС России от 16.06.2014 № 390/14 определяются две формулы расчёта доли государственного участия.

В массиве законодательства также имеются иные ведомственные акты, которые содержат нормы, регулирующие правовые отношения в сфере закупок, например, приказ Минфина России от 29.12.2014 № 173н, приказ Минэкономразвития России № 506, Казначейства России № 13н от 10.08.2012 и пр.

Необходимо отметить, что в деятельности, осуществляемой в рамках Закона о закупках, важное место имеют разъяснения федеральных органов исполнительной власти в сфере регулирования закупок по Закону № 223-ФЗ. Между тем, такие разъясняющие письма не имеют статус источника правового регулирования, а выполняют, скорее, информационную роль для субъектов, находящихся в правовой плоскости закупочной деятельности.

К таким документам следует относить, например, стандарт осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, утвержденный ФАС России; письмо ФАС России от 24.12.2012

№ ИА/44025/12; письмо Минфина России от 30.12.2015 № 02-02-04/77528; письмо Минэкономразвития России от 22.05.2015 № Д28и-1315; письмо Минэкономразвития России от 24.09.2015 № Д28и-2888, которое отмечает, что Закон № 223-ФЗ позволяет самостоятельно сформировать свою систему закупок в зависимости от особенностей осуществления сферы деятельности и выбрать способ закупки, который наиболее соответствует потребностям заказчика и т.д.

Опорным и главным источником в деятельности каждого участника закупочных правоотношений, а в особенности самого заказчика, является соответствующий локальный нормативно-правовой акт, именуемый Положением о закупках. Закон о закупках в части 1 статьи 2 возлагает обязанность на каждого субъекта, выступающего в роли заказчика по Закону № 223-ФЗ, принять акт, регламентирующий порядок как конкурентных так и неконкурентных закупок.

Положение о закупках является ничем иным, как локальным актом заказчика, которое создается для установления правил порядка организации и проведения закупок и поэтому подлежит обязательному размещению в ЕИС не позднее 15 дней после его утверждения.

Анализируя часть 3 статьи 2 Закона о закупках можно сделать вывод, что утверждение Положения о закупке осуществляется в различном порядке, который опирается на организационно-правовую форму заказчика (например, если заказчиком выступает акционерное общество, Положение утверждается советом директоров (наблюдательным советом), автономное учреждение – наблюдательным советом, государственное унитарное предприятие или муниципальное унитарное предприятие – руководителем и т.д.)

Закон № 223-ФЗ содержит указание на необходимость определения в положение о закупке всех существенных требований к закупочной деятельности заказчика, начиная от этапа планирования закупок, заканчивая заключением договора по её итогам.

По своей природе, положение о закупках, составляет основу правового регулирования закупочной деятельности заказчика. Требование регламентации всех правил закупок заказчика в положении о закупках, а не в различных документах является одной из концептуальных основ Закона о закупках.

Закон о закупках не содержит исчерпывающий перечень требований к структуре положения, в связи с чем, на практике потенциальные участники, сами участники тендеров, органы контроля сталкиваются с тем, что у одних заказчиков довольно объёмный локальный акт, регулирующий закупочную деятельность (например, единое положение о закупке государственной корпорации «Ростех» (утвержденным Наблюдательным советом Государственной корпорации «Ростех», протокол от 18.03.2015 № 2), у других заказчиков по содержанию положение о закупках небольшое.

Кроме того, на практике возникает проблема в трудности понимания положений о закупке некоторых заказчиков, поскольку оно содержит в себе много отсылочных норм на иные правила (методики), не входящие в состав положения о закупках, и потенциальный участник закупки не может по тем или иным причинам в полной мере ознакомиться с необходимыми требованиями, предъявляемые заказчиком, а также предварительно оценить свою заявку на вероятное количество присвоенных баллов. Одним из таких положений можно выделить положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг для нужд ПАО «Интер РАО».

Закономерно возникает вопрос о содержании локального акта-положения о закупках. Первостепенным будет являться определение требований к закупке, в том числе порядок подготовки и осуществления закупок способами, указанными в частях 3.1 и 3.2 статьи 3 Закона о закупках и условия их применения.

Как правило, Положение о закупке состоит из следующих сведений:

- источников, за счет которых осуществляется финансирование обязательств по закупкам;
- видов договоров и отношений, к которым применимо Положение о закупке;
- составлений плана закупки и размещение его в ЕИС;
- порядка создания комиссии проводящей закупки и ее функций и полномочий;
- содержания извещения и документации о закупке;
- требований, определяемых к участникам закупки;
- порядка проведения закупочных процедур;
- порядка рассмотрения заявок и присвоения им оценок;
- порядка заключения и исполнения договора;
- порядка включения участника закупки в РНП, или во внутренний реестр организации.

Поскольку Законом о закупках регулируется лишь информационная составляющая деятельности в сфере закупок, заказчику представлена полная свобода выбора в основных юридически значимых действиях в сфере закупок: установлении критериев победителя закупки, избрании способов закупки, порядка установления требований к поставщикам и пр.

Право на разработку и утверждение собственного акта, регулирующего закупочную деятельность такого хозяйствующего субъекта вытекает из целей и задач Закона № 223-ФЗ, которые направлены на определение победителя торгов максимально отвечающего целям удовлетворения потребностей заказчика в определенной продукции при соблюдении экономической эффективности.

Между тем, установление в положении о закупке, документации о закупке дополнительных требований, предъявляемых к участникам закупки, может уменьшать количество потенциальных участников проводимых закупок. В следствие чего, указанные действия могут квалифицироваться как нарушающие антимонопольное законодательство и Закон о закупках если

они привели или могут привести к необоснованному ограничению конкуренции, созданию неоправданных барьеров хозяйствующим субъектам при реализации ими права на участие в конкурентных процедурах закупки

Части 2.1.-2.7 статьи 2 Закона № 223-ФЗ определяют условия разработки типовых положений о закупке, содержание которого конкретизируется в зависимости от специфики деятельности конкретных учреждений с учетом особенностей их работы и правового статуса в пределах, установленных Законом о закупках.

Правом на утверждение типовых положений и определением организаций, для которых их применение является необходимым, обладают органы трех уровней:

1) Органы федерального уровня, например, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции и полномочия учредителя бюджетного либо автономного учреждения, либо осуществляющий от имени РФ полномочия собственника имущества унитарного предприятия;

2) Органы регионального уровня, например, орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий функции и полномочия учредителя бюджетного либо автономного учреждения субъекта РФ, либо осуществляющий полномочия собственника имущества государственного унитарного предприятия субъекта РФ.

3) Органы муниципального уровня, например, орган местного самоуправления, осуществляющий функции и полномочия учредителя муниципального бюджетного или автономного учреждения, либо орган местного самоуправления, осуществляющий полномочия собственника имущества муниципального унитарного предприятия.

По нашему мнению, законодательство, регулирующее закупки для нужд отдельной категории юридических лиц, не идеально, вместе с тем, в целом в корпоративном секторе система закупок товаров (работ, услуг) сформирована. Принципы и механизмы закупочной деятельности,

установленные Законом № 223-ФЗ, предусматривают централизованное размещение в ЕИС всей необходимой информации о тендерах, в большинстве случаев обеспечивается открытый и недискриминационный доступ к участию в закупках, созданы условия для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков.

Безусловно, на основе анализа сложившейся как судебной, так и административной практики применения Закона № 223-ФЗ, законодательство необходимо совершенствовать. Урегулирование спорных вопросов возможно посредством принятия комплексных поправок, внесением изменений, основываясь, в том числе, на предложениях органов исполнительной власти (например, Минэкономразвития России, Федеральной антимонопольной службы) в целях создания прочного «фундамента» осуществления закупочной деятельности в сфере корпоративных закупок отдельными категориями заказчиков.

Таким образом, можно заключить, что в правовой плоскости закупок по Закону № 223-ФЗ превалирует многоступенчатость правового регулирования: за исключением стандартных законодательных средств, по сути, организациям, подпадающим по сферу регулирования Закона № 223-ФЗ представлен своего рода «льготный правовой режим закупок», основные элементы которого заказчики имеют право устанавливать самостоятельно. Необходимо обратить внимание, что данная «свобода» выбора действий для заказчиков воплощается в злоупотребления правом при проведении торгов в правовой плоскости Закона № 223-ФЗ, которые будут рассмотрены позднее.

1.2. ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

В настоящее время дефиниция понятия «закупка товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» не имеет своего закрепления ни в законодательстве, ни в юридической литературе.

Для раскрытия термина «закупка товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» целесообразно применить общенаучный метод исследования, а именно один из его видов – анализ.² Анализ данной дефиниции начнём с центрального понятия её составляющего – «закупка».

В самом Законе о закупках законодателем не дается определение закупка. Под закупкой можно понимать как процедуру выбора поставщика, конкурентным или неконкурентным способом, так и полный цикл действий заказчика, начиная с подготовки к закупке, заканчивая приемкой результатов по договору, поскольку именно эти отношения регламентирует положение о закупке (часть 2 статьи 2, часть 2 статьи 3 Закона о закупках).

Закон о контрактной системе под закупкой товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд понимает совокупность действий, осуществляемых в установленном Законом о контрактной системе порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Поскольку при закупках в рамках Закона № 223-ФЗ заказчики руководствуются помимо нормативных правовых актов Российской Федерации, принятом на их основании положением о закупке, которое непосредственно регулирует закупочную деятельность заказчика, то для дачи определения термина «закупка» целесообразно проанализировать

² Методы и средства научных исследований / Ю. Н. Колмогоров [и др.]. - Урал. ун-та, 2017 г.— С 41.

положения, например, таких крупных хозяйствующих субъектов как: АО «Аэропорт Рощино», ГК «Ростех», АО «Почта России». Выбор указанных хозяйствующих субъектов обусловлен тем, что положения о закупках юридических лиц, действующих в правовой плоскости Закона о закупках, в той или иной степени дублируют друг друга.

Так, положение о закупке товаров, работ, услуг АО «Аэропорт Рощино», утвержденное решением единственного акционера АО «Аэропорт Рощино» № 2/2020 от 27.07.2020 имеет весьма лаконичное понимание термина «закупка». Под закупкой понимается: «приобретение товаров, работ и услуг для обеспечения нужд заказчика».

Согласно единому положению о закупке ГК «Ростех», утвержденному наблюдательным советом ГК «Ростех» (Протокол от 18.03.2015 №2) под закупкой понимается: «последовательность действий, осуществляемых в соответствии с положением и с правилами, установленными извещением, документацией о закупке (при ее наличии) с целью удовлетворения потребности заказчика в продукции».

Положением о закупке товаров, работ, услуг для нужд АО «Почта России», утвержденным советом директоров АО «Почта России» (протокол от 03.07.2020 № 06-2020) под закупкой понимается определенная настоящим положением и закупочной документацией (при ее наличии) совокупность действий (начиная с определения поставщика и завершая заключением договора), направленных на удовлетворение потребностей заказчика в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования.

Таким образом, проанализировав вышеуказанные толкования термина «закупка», содержащихся в означенных положениях о закупках, собирательно, понятие «закупка» можно определить как совокупность последовательных действий, осуществляемых в рамках Закона № 223-ФЗ и на его основании, в соответствии с положением о закупке, закупочной

документацией (извещением), направленных на удовлетворение потребностей заказчика.

Для определения терминов «товары, работы, услуги» целесообразно обратиться к ГК РФ. Статья 455 ГК РФ признаёт за товаром любые вещи, которые являются объектами гражданских прав и могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства, либо иным способом, если они не ограничены в обороте.

Под работой следует понимается действие (совокупность действий), в результате которых получается материально выраженный результат и совершаемое исполнителем по заказу и в интересах потребителя на основании возмездной сделки (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»).

Под услугой понимается совершение исполнителем на основании возмездной сделки определенных действий или деятельности по заданию заказчика (статья 779 ГК РФ).

Поскольку Закон о закупках регулирует закупочную деятельность заказчика, которая неразрывно связано с конкурентной средой, то для единого понятия совокупности терминов «товары, работы, услуги» в необходимой нам правовой плоскости разумно прибегнуть к Федеральному закону от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (также Закон о защите конкуренции). Так, в пункте 1 статьи 4 Закона о защите конкуренции под товаром понимается объект гражданских прав, (в том числе работа, услуга, включая финансовую услугу), предназначенный для продажи, обмена или иного введения в оборот.

В настоящем исследовании в качестве наиболее подходящей формулировки, необходимо использовать понятие, установленное Законом о защите конкуренции. Данный выбор определяется тем, что Закон о защите конкуренции объединяет товары, работы и услуги в единый объект (в рамках

Закона о закупках категории «товар», «работа», «услуга» не имеют принципиального различия), а также взаимодействием Закона о защите конкуренции и Закона о закупках (например, в части недопущения ограничения конкуренции при определении победителя торгов.

Кроме того, требуется установить содержание термина «отдельные виды юридических лиц». Как отмечалось ранее, Закон № 223-ФЗ регламентирует деятельность конкретного круга правоотношений в сфере закупок. В первую очередь, такие ограничения происходят по субъектному составу правоотношений.

Часть 2 статьи 1 Закона о закупках, регулирует отдельные вопросы закупочной деятельности следующих субъектов:

В первую группу заказчиков поставлены юридические лица различных организационно-правовых форм, в уставном капитале которых доля участия России, субъекта РФ, муниципального образования в совокупности превышает 50%, которыми являются: государственные корпорации (Госкорпорация «Роскосмос», Госкорпорация «Росатом» и пр.); государственные компании (Государственная компания «Автодор», единственная на территории РФ); публично-правовые компании (Фонд защиты прав граждан - участников долевого строительства, ППК «ВСК» и пр.); субъекты естественных монополий (АО «РЖД», АО «Почта России» и пр.); организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности (АО «Омскгаз» и пр.); автономные учреждения (АСУСО «Такмыкский Ди» и пр.); хозяйственные общества (ПАО «Сбербанк», ПАО «Газпром», ПАО «Алроса» и пр.).

Второй группой заказчиков, согласно Закону № 223-ФЗ, являются дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 1 части 2 статьи 1 Закона о закупках юридическим лицам.

В части 1 статьи 67 ГК РФ указывает, что хозяйственное общество признается дочерним, если другое (основное) хозяйственное товарищество

или общество в силу преобладающего участия в его уставном капитале, либо в соответствии с заключенным между ними договором, либо иным образом имеет возможность определять решения, принимаемые таким обществом.

В третью группу заказчиков, согласно подпункту 3 пункта 2 статьи 1 Закона о закупках входят так называемые «внучки», то есть хозяйствующие субъекты, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в подпункте 2 пункта 1 статьи 1 Закона № 223-ФЗ дочерним хозяйственным обществам.

Четвертой и пятой группой заказчиков являются бюджетные учреждения и государственные (муниципальные) унитарные предприятия. Закупки юридическими лицами данных групп по Закону № 223-ФЗ осуществляются при соблюдении ряда условий, изложенные в пунктах 4,5 части 2 статьи 1 Закона о закупках

К шестой группе заказчиков относятся федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие важное значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, прав и законных интересов граждан Российской Федерации, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации по согласованию с Администрацией Президента Российской Федерации

Осуществление вышеназванными предприятиями закупок за счет субсидий, предоставленных из федерального бюджета на осуществление на территории Российской Федерации капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации и (или) на приобретение на территории Российской Федерации объектов недвижимого имущества в государственную собственность Российской Федерации, является исключением.

В настоящий момент имеется распоряжение Правительства РФ³, утверждаемое перечень означенных субъектов, включающий в себя 118 ФГУП, в числе которых:

- Горно-химический комбинат, г. Железногорск, Красноярский край;
- Производственное объединение «Маяк», г. Озерск, Челябинская область;
- Космическая связь, г. Москва;
- Телевизионный технический центр «Останкино», г. Москва и пр.

Кроме того, в соответствии с частью 5 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, его действие распространяется на юридических лиц, которые реализуют инвестиционные проекты с государственной поддержкой в объеме, установленном Правительством РФ, стоимость которых превышает 500 миллионов рублей, при условии включения таких проектов в реестр инвестиционных проектов.

Таким образом, из анализа закрепленного в части 2 статьи 1 Закона о закупках вида заказчиков можно сделать вывод, что критериями вовлеченности юридических лиц в сферу действия Закона о закупках выступают следующие:

1) Публично-правовые характеристики правового статуса юридических лиц конкретных видов (ГК, бюджетные учреждения, ФГУП), деятельность которых имеет существенное значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства, реализации прав, свобод и законных интересов граждан РФ, достижения общественно значимых целей и пр.).

2) Взаимосвязь деятельности и круга полномочий с определенными функциями и задачами государства (например, функцией охраны

3 Об утверждении перечня федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства РФ от 31 декабря 2016 № 2931-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

общественного порядка, обороны, обеспечения инфраструктуры государства, экологической функцией и пр.).

3) Наличие государственной финансовой составляющей в деятельности или собственности таких хозяйствующих субъектов.

4) Важная роль заказчика в обеспечении прав и законных интересов граждан РФ (например, права на информационно-телекоммуникационное сообщение, на информацию, на благоприятную экологическую среду, на безопасность и охрану общественного правопорядка и т.д.). К указанному выводу можно прийти, проанализировав список юридических лиц, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2016 г. № 2931-р.

В общем виде указанные критерии представляется возможным объединить в один критерий, такой как соотношение функций и задач деятельности заказчика, т.е. юридического лица с функциями и задачами государства, а именно: Российской Федерации, при условии финансового участия РФ в их деятельности.

Традиционно функции государства понимают как основные направления деятельности государства, обусловленные его сущностью и содержанием, а также стоящими перед ним на том или ином этапе его развития целями, задачами и его социальным назначением⁴.

Опосредованная реализация функций государства осуществляется через государственное управление, в частности государственными компаниями посредством привлечения публичных и организационных ресурсов, в том числе средств бюджетной системы, органами местного самоуправления и муниципальными организациями – посредством публичного управления на местном уровне.

Вместе с тем, необходимо не упускать из виду тот факт, что заказчики, осуществляющие свою деятельность по Закону о закупках, являются

⁴ Марченко М.Н. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2006. С. 327.

участниками гражданских правоотношений, и как было указано выше, реализуют лишь опосредованно функции и задачи государства.

Особенности и понятие правового статуса хозяйствующих субъектов означенных видов имеют свое закрепление в нормативных правовых актах, устанавливающих порядок их учреждения и регистрации, формирования уставного фонда, специфику структуры юридического лица выступления в роли участника финансовой деятельности.

Данный вывод подтверждает также позиция Верховного суда РФ в определении Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 11.07.2018 № 305-ЭС17-7240 по делу № А40-165680/2016, согласно которой часть 1 статьи 2 Закона № 223-ФЗ, а также устанавливаемые нормами ГК РФ организационно-правовые формы и правовой статус субъектов в сфере торгов в рамках Закона о закупках, указанных в нормах частей 2, 5 статьи 1 (при соблюдении ряда дополнительных условий), свидетельствуют о воли законодателя регулировать спорные отношения в целом как гражданско-правовые, то есть построенных на равноправии, автономии воли и имущественной самостоятельности участников (пункт 1 статьи 2 ГК РФ).

Субъекты, означенные в частях 2, 5 статьи 1, пункте 2 части 1 статьи 3.1 Закона о закупках, в силу положений ГК РФ (глава 4), являются субъектами гражданских правоотношений и участниками гражданского оборота.

При проведении торгов по Закону № 223-ФЗ заказчики и потенциальные участники выступают по отношению к друг другу юридически равноправными, поскольку ни одна из сторон не имеет властных полномочий, что также доказывает гражданско-правовой характер отношений. Между тем, как указывалось выше, создавая «заказчиков», а также принимая участие в их деятельности, государство реализует невластные полномочия (статьи 124, 125 ГК РФ).

Последним этапом процедуры закупки является заключение договора, который также является гражданско-правовым.

Еще одна составляющая, необходимая для формирования дефиниции «закупка товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» это непосредственная цель проводимой закупочной процедуры.

Согласно части 1 статьи 1 Закона о закупках целями регулирования Закона о закупках являются, в том числе создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц, указанных в части 2 статьи 1 Закона о закупках, в товарах, работах, услугах, в том числе для целей коммерческого использования.

Действующим законодательством также не закреплено понятие нужд (потребностей) заказчика. Если обратиться к словарю Ожогова С.И. под потребностью понимается надобность, нужда в чем-либо, требующая удовлетворения.

Под производственными потребностями понимаются потребности в сырье, материалах, энергии, основных средствах, рабочей силе, необходимых для осуществления производства, ресурсные потребности⁵.

На основании вышеизложенного, закупка товаров, работ, услуг отдельных видов юридических лиц – это совокупность последовательных действий юридических лиц, выступающих в роли заказчика и имеющих государственный элемент, осуществляемых в рамках Закона о закупках, на основании положения о закупке, с целью удовлетворения возникших потребностей в ходе своей хозяйственной деятельности.

По нашему мнению, имеет смысл изменить наименование Закона о закупках на более ёмкое и точное – Закон о корпоративных закупках товаров, работ, услуг. Такое изменение позволит наиболее точно охарактеризовать сферу его применения, субъектов, подпадающих под его действие и отношения, возникающие в правовой плоскости его применения.

⁵ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 6-е изд., перераб. и доп. - М. изд. ИНФРА-М, 2011

Публичный интерес проявляется в нормах Закона № 223-ФЗ в виде намерения установить прозрачность закупок, сделать их максимально конкурентными, с избеганием коррупционных проявлений. Об этом можно сделать вывод, проанализировав цели регулирования Закона о закупках, которые содержат положения о развитии добросовестной конкуренции, обеспечении гласности и прозрачности закупки, предотвращении коррупции и других злоупотреблений.

Цели правового регулирования Закона о закупках перечислены в части 1 статьи 1 Закона о закупках. В частности к ним относятся:

1. Обеспечение единства экономического пространства.

В понимании Закона о закупках под единым экономическим пространством подразумевается исключительно территория, входящая в состав РФ, поскольку Закон № 223-ФЗ по своей природе является источником регулирования внутригосударственных, а не международных финансовых отношений. Кроме того, рассматриваемый принцип носит конституционный характер, поскольку единое пространство как правовая категория предусмотрена статьей 8 Конституции РФ.

В рамках Закона о закупках на практике реализация указанной цели достигается посредством обязанности заказчиков проводить закупки в электронной форме, на так называемых электронных торговых площадках, что дает гарантию участия в торгах независимо от региона РФ заказчика.

2. Создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей отдельной категории юридических лиц в продукции.

Первостепенной целью заказчика является определение в закупочной документации таких требований к потенциальному участнику, которые будут в максимальной степени удовлетворять его возникшие потребности с минимальными рисками и возможными потерями.

Например, постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 12.02.2020 по делу № А45- 20001/2019 решение и постановление нижестоящих инстанций оставлены без изменения, поскольку требования

заказчика о наличии опыта работы и деловой репутации, установленные в закупочной документации, предъявляются ко всем без исключения хозяйствующим субъектам, имеющим намерение принять участие в закупке, и определены в целях минимизации риска ненадлежащего исполнения договора, эффективного использования источников финансирования, а также своевременного удовлетворения потребностей заказчика.

Большинство судебных решений встают на сторону заказчика при решении вопроса об оправданности включения тех или иных требований в закупочную документацию, с условием надлежащего обоснования таких установлений. В обоснование своих доводов суды указывают, что Закон о закупках не обязывает заказчиков допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, имеющих намерение получить прибыль в результате заключения договора. Иное противоречило бы принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств, сокращения издержек заказчика, закрепленному пунктом 3 части 1 статьи 3 Закона о закупках и предполагающему наличие у заказчика права на установление в закупочной документации способствующих тому требований к участникам закупки.

3. Эффективное использование денежных средств.

Данный принцип является одним из ключевых принципов в закупочной деятельности, осуществляемой на основании Закона о закупках в силу следующих причин.

Во-первых, в имуществе заказчика велика доля государственного или муниципального участия, хотя Закон о закупках и является законом коммерческим.

Во-вторых, данный принцип призван подчеркнуть, что важно не только достичь результата – осуществить закупку нужного товара, результата работ или услуг, но и сделать это способом, наиболее выгодным для бюджета заказчика.

4. Расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг для нужд заказчиков и стимулирование такого участия.

Для осуществления данной цели заказчики в первую очередь должны руководствоваться принципами закупочной деятельности, установленными в части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

Согласно части 5 статьи 3 Закона № 223-ФЗ участником торгов может быть любое лицо (несколько лиц), при условии полной дееспособности такого участника. На практике же, указанное положение зачастую нарушается заказчиком путем установления необоснованных требований к участникам закупки или закупаемой продукции. Несомненно, сложившаяся практика в части отсутствия обязанности заказчика допускать к участию в закупке всех хозяйствующих субъектов, ставящей целью в получении имущественных выгод, является оправданным. Вместе с тем, заказчику следует не переступать ту черту, за которой его действия могут быть квалифицированы как нарушения действующего законодательства.

Так, комиссией Омского УФАС России в действиях заказчика при описании предмета аукциона установила нарушение части 6.1 статьи 3 Закона о закупках, что повлекло за собой необоснованное ограничение количества участников закупки, поскольку заказчиком в техническом задании аукционной документации установлены требования к техническим характеристикам, комплектации товара (полуприцеп-цистерна тракторный ЛКТ-4П (пожарный) или эквивалент) полностью соответствующие модели ЛКТ – 4П, производителем которой является ООО «Ленкомтех» и подтверждения соответствия указанных характеристик какому-либо еще производителю, не представлено.

5. Развитие добросовестной конкуренции.

Поскольку рынок товаров, работ, услуг является конкурентной средой, указанная цель вытекает из положений Закона о защите конкуренции, который под конкуренцией определяет соперничество хозяйствующих

субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке (пункт 7 статьи 4 Закона о защите конкуренции).

При допущении заказчиком нарушения конкуренции, участник закупки наделяется правом обжалования таких действий в антимонопольный орган в порядке статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, с учетом особенностей, установленных в Законе о закупках (часть 10 статьи 3 Закона о закупках).

Вместе с тем, необходимо заметить, что принцип развития добросовестной конкуренции и соответствующие ему цели реализуются в сфере осуществления закупок не безоговорочно (пункт 8 статьи 3 Закона о закупках).

6. Обеспечение гласности и прозрачности закупки.

Означенная цель сопоставима с таким юридическим требованием, как информационная открытость закупки (пункт 1 части 1, части 2, 4, 7, 8, 8.1 статьи 3, статьи 4, 4.1, 5 Закона о закупках).

Данные принципы нередко нарушаются на практике. Так, например, одно из частых нарушений заказчиком принципа информационной открытости является неуказание в итоговом протоколе в нарушение пункта 6 части 14 статьи 3.2 Закона о закупках решения закупочной комиссии о присвоении каждой заявке, допущенной к участию в торгах, каждому итоговому предложению, значения по предусмотренным критериям оценки заявок, определенных в закупочной документации.

Информация, указанная в итоговом протоколе должна детально раскрывать основания по которым начислено то или иное количество баллов каждой заявке (при условии, если оценка и сопоставление таких заявок осуществляются на основании присвоения баллов), а также указание причин, по которым та или иная заявка признана победителем торгов для исключения возможности заказчика по результатам торгов приводить в обоснование

причин отклонения, начисления и признания субъективные доводы, и представить участникам закупки в случае несогласия с решением заказчика оспорить его в установленном законом порядке⁶.

Обязательные к размещению сведения о проводимой закупке, должны размещаться заказчиком в ЕИС на сайте zakupki.gov.ru, согласно постановлению Правительства РФ от 10.09.2012 № 908.

Принцип гласности и прозрачности закупок имеет важную роль. В частности, Федеральным закон от 05.05.2014 № 122-ФЗ внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях⁷ которые устанавливают административную ответственность для заказчиков, в большинстве своём, за нарушение последними принципа прозрачности закупок, информационной открытости (гласности).

7. Предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Проявление коррупции, как в общем, так и в частности в сфере закупок оказывает дестабилизирующее влияние на финансовую систему государства, наносит вред добросовестной конкуренции в освоении ресурсов бюджетной системы, приводит к ограничению конкуренции посредством договоренностей заказчика и конкретных участников торгов.

С целью уменьшения злоупотреблений в закупочной деятельности законодательство устанавливает требования и ограничения, которые запрещают совершать заказчикам действия, не предусмотренных нормами Закона о закупках, в том числе действий, нарушающих цели и принципы его создания.

Необходимо отметить, что общей превентивной мерой борьбы с коррупционными явлениями при организации и проведения торгов являются закупки посредством ЭТП, т.е. в электронной форме, поскольку возможность оказать влияние на ход и результат закупок при такой форме торгов сводится к минимуму.

⁶ Постановление Арбитражного суда Московского округа от 16.06.2020 N Ф05-8236/2020 по делу № А40-163267/19-2-1035.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2327.

В части 1 статьи 3 Закона 223-ФЗ содержатся принципы, которыми обязан руководствоваться заказчик при осуществлении закупочных процедур. Они представляют собой некие самостоятельные нормативные средства правового регулирования отношений в рамках корпоративных закупок.

Так, Закон о закупках содержит следующие принципы закупочной деятельности в корпоративном секторе:

- информационная открытость закупки;
- равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом при необходимости стоимости жизненного цикла закупаемой продукции) и реализация мер, направленных на сокращение издержек заказчика;
- отсутствие ограничения допуска к участию в закупке путем установления неизмеряемых требований к участникам закупки.

Принципы закупочной деятельности, выступающие в роли основополагающих правовых начал, имеют свое действие на всех субъектов (участников) закупочной деятельности в рамках Закона о закупках. Вместе с тем, Закон № 223-ФЗ предписывает, что руководствоваться указанными принципами при проведении закупочных процедур должен заказчик.

Поскольку в Законе о закупках, в отличие от Закона о контрактной системе отсутствует детальная регламентация действий, совершаемых субъектами закупки при проведении закупочных процедур, и то, что Закон о закупках носит преимущественно рамочный характер, именно закрепленные в Законе о закупках принципы выступают основным правовым средством (критериями) оценки законности действий субъектов закупки, а также справедливости определения победителей закупочных процедур.

Кроме того, при разрешении жалоб, поданных на действия заказчика (организатора торгов) именно принципы закупочной деятельности являются теми основными критериями, опираясь на которые, контролирующие органы оценивают действия вышеуказанных субъектов.

Принципы, перечисленные в части 1 статьи 3 Закона № 223-ФЗ вытекают из целей регулирования исследуемого федерального закона.

Поскольку как указано выше, принципы закупочной деятельности исходят из целей регулирования Закона о закупках, содержание которых уже было раскрыто в данном параграфе, то необходимо остановиться лишь на наиболее проблемных аспектах возникающих при разрешении судебных споров, а также жалоб участников закупки контролирующими органами.

Принцип отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, равноправия, справедливости, состоит из четырех взаимосвязанных между собой требования, распространяющихся на всех участников закупочной деятельности.

Принцип равноправия по отношению ко всем участникам закупки предполагает одинаковые права и юридические возможности на всех стадиях закупочного процесса, т.е. является конкретизирующим принципом общеправового принципа равенства всех перед законом и судом.

Общеправовое же понятие справедливости тесно связано с понятием равенства и отсутствием дискриминации. Так принцип справедливости с одной стороны стремится обеспечить равенство между участниками закупки, а с другой не допустить дискриминацию и необоснованные ограничения по отношению к участникам закупки. Таким образом, при оценке принципов невозможно дать характеристику каждому из них в отдельности, поскольку указанные принципы выступают как дополнительная составляющая к друг другу.

Так, сокращение числа участников закупки в результате установления к ним определенных требований само по себе не будет свидетельствовать о

нарушении принципа равноправия, в случае, если указанные требования обеспечивают заказчику дополнительные гарантии выполнения победителем закупки своих обязательств и не имеют целью установить преимущества отдельным лицам, либо необоснованно ограничить конкуренцию. Данная позиция также подтверждена Президиумом Верховного Суда РФ в обзоре судебной практики.⁸

В то же время принцип отсутствия необоснованных ограничений конкуренции и дискриминации по отношению к участникам торгов является ничем иным, как проявлением более широкого по составу принципа обеспечения конкуренции.

Установление заказчиком требований невыполнимых для участников закупки имеет за собой ограничение конкуренции и противоречит положениям Закона о закупках⁹.

Принцип целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров (работ, услуг) для нужд заказчика и реализация мер, направленных на уменьшение издержек и убытков заказчика, подразумевает две составляющие: а) целевое расходование и б) экономически эффективное расходование денежных средств.

Поскольку из содержания Закона о закупках следует, что заказчик не получает денежные средства из бюджета РФ, субъекта РФ, либо бюджета муниципального образования, заказчик сам определяет условия расходования денежных средств, а также принимает решение о способах реализации своих активов.

Следовательно, расходование денежных средств на цели и нужды заказчика, определяется самим заказчиком.

⁸ Обзор судебной практики по вопросам, связанным с применением Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Утв. Президиумом Верховного Суда РФ. 2018. Бюллетень Верховного Суда РФ № 2. 2019.

⁹ Там же.

Однако, действующее законодательство не определяет показателей экономической эффективности расходования денежных средств.

Цена договора является, основным показателем экономической эффективности, которую необходимо обосновать. В НМЦД необходимо включить все издержки заказчика, которые возникнут в результате выполнением работ, оказанием услуг или поставки товара, например: уплата налогов и сборов, транспортные расходы, страхование и т.п.).

Согласно статье 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации принцип эффективности использования бюджетных средств означает, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

Тем самым, заказчики, осуществляющие закупочную деятельность за счет бюджетных средств, а также собственных средств, обязаны в том числе, руководствоваться вышеуказанным принципом.

Актуальность данного принципа возрастает многократно во времена экономической нестабильности в стране и в мире в целом, при таких условиях субъекты, осуществляющие закупки по Закону № 223-ФЗ вынуждены осуществлять свою закупочную деятельность в условиях ограниченных финансовых ресурсов, поскольку сокращение затрат может являться одним из наиболее реальных и действенных способов восстановить своё финансовое положение.

ГЛАВА 2. ЗАЩИТА ПРАВ СУБЪЕКТОВ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

2.1. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИХ ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

Действующее законодательство в сфере закупок в соответствии с Законом о закупках подразумевает проведение всех закупочных мероприятий двумя основными видами процедур – конкурентными и неконкурентными.

Закон № 223-ФЗ не дает определение, что такое конкурентные и неконкурентные закупки, вместе с тем, устанавливает признаки, условия и виды таких закупок.

Характерными чертами конкурентной закупки являются:

1. Размещение сообщения (извещения) о закупке в ЕИС, доступного неограниченному кругу лиц, с обязательным приложением документации, либо направление приглашения принять участие в закрытой конкурентной закупке в случаях, предусмотренных статьей 3.5 Закона № 223-ФЗ.

2. Во-вторых, обеспечение конкуренции между участниками за право заключить договор с заказчиком на условиях, изложенных в заявках, поданных на участие.

3. В-третьих, описание предмета закупки должно соответствовать требованиям части 6.1 статьи 3 Закона о закупках.

Закон № 223-ФЗ не содержит исчерпывающего перечня способов конкурентных закупок, т.е. у заказчика есть право самостоятельно установить иные конкурентные способы тендеров, не противоречащие Закону о закупках¹⁰.

¹⁰ Толстобок О.Н. О минимальном сроке подачи заявок на участие в иных конкурентных способах закупок // Прогосзаказ.рф. 2018. № 3. С. 43 - 52.

По мнению ФАС России, Положение о закупке должно содержать исчерпывающий перечень применяемых способов закупок, при этом в целях повышения прозрачности проводимых закупок заказчику необходимо определить в Положении о закупке критерии выбора заказчиком способа закупки товаров (работ, услуг) в зависимости от предмета договора и или цены договора¹¹.

1) Основными конкурентными способами торгов являются: конкурс (открытый конкурс, конкурс в электронной форме, закрытый конкурс); аукцион (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион, открытый аукцион); запрос котировок (закрытый запрос котировок, запрос котировок в электронной форме); запрос предложений (закрытый запрос предложений, запрос предложений в электронной форме).

В пункте 16 статьи 3.2. Закона о закупках дается определение конкурса, под которым понимается форма торгов, при которой победителем конкурса признается участник конкурентной закупки, заявка на участие в конкурентной закупке, окончательное предложение которого соответствует требованиям, установленным документацией о конкурентной закупке, и заявка, окончательное предложение которого по результатам сопоставления заявок, окончательных предложений на основании указанных в документации о такой закупке критериев оценки содержит лучшие условия исполнения договора.

Данный вид процедур обычно проводится открытым типом среди широкого круга потенциальных поставщиков, исполнителей или подрядчиков. Конкурс проводится в несколько этапов, по окончании которых заказчик выбирает наиболее выгодное предложение. Выбор предложения участников конкурса происходит на основании ценовых параметров, предоставленных потенциальным исполнителем, а также на основании качественных параметров, которые потенциальный исполнитель вправе

¹¹ С тандарт осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц URL: <https://fas.gov.ru/documents/574853> (дата обращения: 02.02.2020);

предоставить заказчику в рамках проведения всей процедуры (с момента подачи заявки до завершения рассмотрения таких заявок). В случае проведения конкурса закрытого типа, то отличие будет заключаться только в способе оповещения потенциальных участников путем рассылки приглашений таким участникам от имени закупочного подразделения заказчика.

Согласно пункту 18 статьи 3.2. Закона № 223-ФЗ понимается форма торгов, при которой победителем аукциона, с которым заключается договор, признается лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее низкую цену договора путем снижения начальной (максимальной) цены договора, указанной в извещении о проведении аукциона, на установленную в документации о закупке величину. В случае, если при проведении аукциона цена договора снижена до нуля, аукцион проводится на право заключить договор и победителем аукциона признается лицо, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и которое предложило наиболее высокую цену за право заключить договор.

В случае, если приобретаются товары, работы, услуги, для которых имеется функционирующий рынок и сравнение которых может быть только по их ценам (например, товары серийного производства, типовые работы, услуги), в указанных случаях рациональнее проводить аукцион, вместе с тем, заказчики имеют право утвердить собственный перечень продукции, закупка которой может осуществляться путем проведения аукциона.

Под запросом котировок в пункте 20 статьи 3.2. Закона о закупках понимается форма торгов, при которой победителем запроса котировок признается участник закупки, заявка которого соответствует требованиям, установленным извещением о проведении запроса котировок, и содержит наиболее низкую цену договора.

Под запросом предложений (выбор наилучшей оферты) в пункте 22 статьи 3.2. Закона о закупках понимается форма торгов, при которой

победителем запроса предложений признается участник конкурентной закупки, заявка на участие в закупке которого в соответствии с критериями, определенными в документации о закупке, наиболее полно соответствует требованиям документации о закупке и содержит лучшие условия поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Такие торги обычно проводятся в случае, если у заказчика имеются срочные, неотлагательные нужды, требующие небольших затрат, т.е. при невысокой сумме начальной (максимальной) цены договора, порог которой установлен в Положении о закупке.

Вместе с тем, наиболее правильным и несущим минимальные риски обжалования будут являться способы определения поставщика в виде аукциона и конкурса, поскольку присущие им черты в виде длительных сроков на подачу заявок обеспечивают широкий круг участников и многократно уменьшают риски, при которых могут быть согласованные действия заказчика и участника закупки

Конкурентные закупки проводятся как открытым, так и закрытым способом. Закупка, в случае, если сведения о ней составляют государственную тайну, либо происходит реализация инвестиционных проектов (пункты 2-3 части 8 статьи 3.1 Закона о закупках) осуществляется закрытым способом.

Закрытая конкурентная закупка проводится по тем же правилам, что и открытая с учётом особенностей, установленных законодательством. Основным отличием является не размещение в ЕИС информации о такой закупке.

Заказчик в данной ситуации направляет не менее чем двум субъектам, способным поставить необходимые товары (оказать услуги, выполнить работы) приглашение принять участие в закупке.

Вся процедура закупки происходит в закрытой форме, все документы, составленные в ходе её проведения, направляются сторонам в запечатанных

конвертах. Заявки участники направляют заказчику также в запечатанном конверте, не позволяющем просматривать содержимое до его вскрытия.

Постановление Правительства РФ от 25.12.2018 № 1663 определяет особенности документооборота при осуществлении в предусмотренных статьей 3.5 Закона о закупках случаях конкурентных закупок закрытым способом в электронной форме, а также порядок аккредитации на электронных площадках, обеспечивающих осуществление закрытых электронных закупок.

Принципы гласности и прозрачности закупочной деятельности соблюдаются при конкурентных закупках. В ЕИС размещается вся информация о такой закупке, в частности: извещение, документация, в которой указаны порядок подачи заявок, порядок их обеспечения, требования к участникам, основания и сроки отмены закупки, порядок и сроки проведения, порядок и сроки заключения договоров и другое. В обязательном порядке размещаются все разъяснения документации, все протоколы, составленные в ходе проведения закупки, а также договор, заключенный по результатам её проведения.

Если при проведении конкурентной закупки какая-либо информация не была доведена до участников, заказчик могут привлечь к ответственности по статье 7.32.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Законом № 223-ФЗ заказчикам предоставляется право предусмотреть иной способ проведения закупок, который не противоречит положениям части 3 статьи 3 Закона о закупках. При этом запрещается установления способа закупки, влекущего за собой необоснованное ограничение круга потенциальных участников (означенная правовая позиция отражена в пункте 9 Обзора судебной практики от 16.05.2018).

На практике большинство организаторов торгов и заказчиков при осуществлении закупок нередко применяют иные способы закупок.

Вместе с тем, если детально проанализировать «иные» способы, можно увидеть, что по своему алгоритму они во многом представляют собой аналоги конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений, но в различных вариациях, с определенными особенностями (например, могут быть с подачей альтернативных предложений, проведены с предварительным квалификационным отбором или без него, переторжка и другие)¹².

Одним из наиболее часто встречающихся иных видов проведения закупки являются конкурентные переговоры – способ закупки без проведения торгов, при котором заказчик проводит переговоры с поставщиками, победителем которых будет признано лицо, предложившее лучшие условия исполнения договора. Лица, желающие принять участие, подают заявки в соответствии с закупочной документацией. После чего ведутся переговоры между заказчиком и участниками о характеристиках продукции, о стоимости, условиях поставки и оплаты и т.д.

По своей сути конкурентные переговоры имеют принципиальное сходство с запросом предложений, но с проведением квалификационного отбора путем переговоров.

Ещё одним «иным способом закупки» является редукцион в электронной форме. По сути это форма торгов, направленная на понижение цены.

Процесс осуществления закупки посредством редукциона практически соответствует аукционной форме торгов. В литературе его называют также «обратный аукцион», «аукцион на понижение»¹³. Вместе с тем, нельзя ставить знак равенства между аукционным и редукционным, поскольку последний не урегулирован нормами действующего законодательства.

12 Сайфуллина А.Р. Как избежать нарушений при использовании иных способов закупок // Конкуренция и право 2019 № 4. С. 10.

13 Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы IV Международной конференции (10 июня 2016 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). М.: Юстицинформ, 2016. 320 с.

В частности, на своеобразное родом подмену понятий в своем определении указал Верховный Суд РФ от 03.04.2017 № 309-КГ17-1971 по делу № А76-6025/2016.

По мнению О.А. Беляевой: «Примечательно, что позиционируется редукцион как отличный от аукциона способ закупки, ничем от аукциона при этом не отличающийся, за исключением сроков проведения процедуры и отсутствия обязательств заказчика по заключению договора с победителем».

Ввиду такой переквалификации, в специальной литературе заказчиком даются рекомендации по указанию в Положении о закупке наиболее детализированный порядок проведения каждого способа закупки в целях избежание ситуаций при которых у судов или контролирующих органов при анализе Положения о закупке не возникало ощущения, что «иные способы» отличаются от конкурса и аукциона только сроками проведения закупок¹⁴.

Интересным способом отбора контрагентов является конкурентный отбор, используемый некоторыми заказчиками. Он представляет собой закупку, описание предмета которой соответствует части 6.1 статьи 3 Закона о закупках, информация о проведении размещена в ЕИС, победителем признается участник, заявка которого соответствует требованиям, установленным документацией о закупке, и заявка которого по результатам сопоставления заявок на основании указанных в документации о закупке критериев оценки содержит лучшие условия исполнения договора.

Например, проанализировав положение о закупках товаров, работ, услуг ПАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром, утвержденное решением Совета директоров ПАО «Газпром» от 19.10.2018 № 3168¹⁵ установлено, что конкурентный отбор содержит критерии схожие с критериями запроса котировок (наименьшая цена и способность участника закупки удовлетворить потребности заказчика).

¹⁴ Беляева О.А. Корпоративные закупки: проблемы правового регулирования: научно-практическое пособие. М. : ИЗиСП, Юриспруденция, 2018. 141 с.

¹⁵ URL : <https://trans.gazprom.ru/d/textpage/5b/91/polozhenie-o-zakupkakh-s-uchetom-izmenenij-ot-19.11.2019-3337.pdf> (дата обращения: 05.06.2020).

Таким образом, учитывая вышеназванные обстоятельства, имеет смысл установить в Законе № 223-ФЗ закрытый перечень конкурентных способов закупок (конкурс, аукцион, запрос предложений, запрос котировок), при этом оставить заказчику возможность в документации устанавливать определенные особенности (проведение квалификационного отбора, сопоставление дополнительных ценовых предложений, проведение закупок в два этапа и т.д.).

Разберем теперь, что понимается в Законе № 223-ФЗ под неконкурентной закупкой и как складывается практика применения.

Так, по смыслу Закона № 223-ФЗ под неконкурентной закупкой понимается закупка, условия осуществления которой не соответствуют условиям, предусмотренным частью 3 статьи 3 Закона № 223-ФЗ.

Способы неконкурентной закупки, в том числе закупка у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), устанавливаются Положением о закупке.

Пожалуй, наиболее распространенным и самым злоупотребляемой в применении, является закупка способом у единственного поставщика. Закон № 223-ФЗ предоставляет полное право заказчику самостоятельно установить основания и обстоятельства проведения такой закупки. Например, в положении о закупке товаров, работ и услуг акционерного общества «Омская топливная компания» (утверждено Советом директоров АО «Омская топливная компания») в части 1 статьи 7 указано 36 случаев, когда акционерное общество может провести такую закупку. В положение о закупках товаров работ и услуг для обеспечения деятельности МУП «Водоканал Омского муниципального района Омской области» (утверждено 21.01.2020 директором МУП «Водоканал ОМР») установлено 52 случая, при которых решение о заключении договора купли-продажи, договоров на выполнение работ, оказание услуг с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) принимается им без учета стоимости закупок на основании гражданского законодательства. По нашему

мнению, настолько широкая свобода в выборе случаев, когда проведение закупки у единственного поставщика будет нормативно оправдана, по нашему мнению, недопустима, поскольку, например, вышеуказанные заказчики имеют спрос в товарах, обращающихся на конкурентных рынках.

Данный вид неконкурентной закупки должен применяться, когда использовать другие (подразумевается конкурентные) способы невозможно или нецелесообразно¹⁶.

Злоупотребление заказчиком предоставленным ему правом может повлечь негативные последствия, например, контролирующий орган (ФАС России) в рамках дела о нарушении антимонопольного законодательства правомочен выдать предписание об изменении Положения о закупке¹⁷, предписание об отмене результатов закупки (если договор еще не заключен), либо возможно привлечение к ответственности¹⁸.

Безусловно, Закон о закупках, не ограничивает заказчиков в их правах по определению поставщиков (подрядчиков), которые будут отвечать их требованиям путем проведения закупки избранным способом, вместе с тем, предусматривает в качестве одного из принципов, которым заказчик обязан руководствоваться, отсутствие ограничения конкуренции при проведении закупки.

Согласно Обзору судебной практики от 16.05.2018 для целей экономической эффективности закупка товаров (работ, услуг) способом «у единственного поставщика» оправдана лишь в том случае, если такие товары (работы, услуги) обращаются на низкоконтурных рынках, или проведение конкурентных процедур нецелесообразно по объективным причинам

¹⁶ Чагин К.Г. Закупки у единственного поставщика по Закону № 223-ФЗ-ФЗ // Бухгалтер Крыма: учет в унитарных предприятиях. 2020. № 1. С. 65 – 74;

¹⁷ База решений и правовых актов ФАС России URL: <https://br.fas.gov.ru/cases/c9ba1ddd-be59-4aa2-b23f-72bacc4dbd51> (дата обращения: 06.07.2020);

¹⁸ Решение по делу № 049/01/17-168/2019 URL: <https://br.fas.gov.ru/to/magadanskoe-ufas-rossii/3d495ceb-7b3a-4f4f-a1ab-56d5b8860a45/?query=049/01/17-168/2019> (дата обращения: 06.07.2020);

(например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы и т.д.).

По статистике одним из самых частых нарушений является либо отсутствие в Положении о закупках оснований для закупки у единственного поставщика, либо закрепление такого основания, которое позволяет осуществлять практически все закупки неконкурентным способом. Само по себе осуществление выбора поставщика посредством закупки способом «у единственного поставщика» на конкурентном рынке является неправомерным, поскольку происходит устранение конкуренции на соответствующем рынке.

Предусматривая в Положении основания проведения неконкурентной закупки, заказчик может установить такие основания как:

– в случае, если цена закупки не превышает определенного значения. Например, в пункте 19.2.24 означенного положения о закупках МУП «Водоканал ОМР» закупка способом «у единственного поставщика» может осуществляться если её сумма не превышает десяти процентов уставного фонда унитарного предприятия. (установление такого основания позволит заказчику совершать мелкие сделки без дополнительных затрат на проведение конкурентных процедур. Каких-либо ценовых ограничений Закон о закупках не содержит). Вместе с тем, необходимо учитывать вышеизложенные ограничения при решении провести такую закупку, поскольку, например, решение Омского УФАС России от 04.09.2020 № 055/01/17-310/2020, действия МУП «Водоканал ОМР» были признаны нарушающими требования антимонопольного законодательства, поскольку, хоть его положение и предусматривает проведение закупки у единственного поставщика до 600 000 , руб., но закупаемый уголь, по спорной закупки имеет конкурентный рынок;

– закупка при наличии срочной потребности в товаре, работе или услуге (наличие такого основания даст возможность заказчику в случае непредвиденных нужд без дополнительных временных и материальных

затрат при возникновении чрезвычайной ситуации, аварии, непреодолимой силы и иных независящих от воли заказчика обстоятельств, закупить необходимую потребность);

– закупка по итогам несостоявшейся процедуры (ситуация, когда либо одна заявка участника была признана соответствующей требованиям, либо таких заявок совсем нет, а вот нужда заказчика в товарах, работах, услугах осталась);

– закупка, проводимая у ограниченного круга лиц (субъекты естественных монополий, услуги у государственных организаций, корпораций, компаний);

В настоящее время к данной форме закупки сложилось негативное отношение контролирующих органов (в основном), поскольку заказчики злоупотребляют своим правом и допускают прямое нарушение как Закона о закупках, так и Закона о защите конкуренции.

При разработке Положения не рекомендуется ставить в приоритет закупки способом «у единственного поставщика» по отношению к конкурентным способам, последние все же наиболее полно отвечает целям Закона о закупках (аналогичная правовая позиция отражена в Письмах Минэкономразвития России от 03.03.2016 № Д28и-494, от 25.11.2015 № Д28и-3384, от 15.10.2015 № Д28и-3118).

На наш взгляд, в Законе о закупках целесообразно установить одно емкое и четкое определение неконкурентной закупки, либо указать ее признаки или условия. Это поможет добиться единообразия понимания и применения норм закона заказчиками, организаторами закупок и иными участниками торгов.

2.2 СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ЗАКАЗЧИКА И УЧАСТНИКА ЗАКУПКИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ.

Закон о закупках, как уже указывалось ранее, регулирует правоотношения, направленные на своевременное и полное удовлетворения потребностей определенной категории заказчиков в товарах (работах, услугах), устанавливает общие принципы корпоративных закупок, а также основные (общие) требования к порядку их осуществления.

Заказчики отбирают своих контрагентов посредством конкурентных (неконкурентных) процедур, и в силу законодательства у участника закупки на любом этапе её проведения есть возможность защитить свои законные права и интересы как юрисдикционными, так и не юрисдикционными способами.

Под юрисдикционным способом защиты подразумевается обращение лица в государственный или уполномоченный государством орган, в котором предусмотрен либо административный, либо судебный порядок рассмотрения¹⁹.

Для закупок, проводимых в рамках Закона № 223-ФЗ, предусмотрена административная процедура обжалования в Федеральную антимонопольную службу и её территориальные органы. Необходимо отметить, что указанный закон содержит исчерпывающий перечень оснований для обжалований действий заказчика при проведении того или иного тендера, а сама процедура рассмотрения жалобы указана в статье 18.1 Закона о защите конкуренции.

По итогам рассмотрения жалобы Федеральная антимонопольная служба или её территориальный орган принимает решение о признании

¹⁹ Способы защиты прав. URL: <https://advokat-malov.ru/grazhdanskoe-pravo/sposoby-zashhity-grazhdanskih-pr.html> (дата обращения: 15.09.2020).

жалобы обоснованной или необоснованной. В случае признания жалобы обоснованной заказчик может получить обязательное для исполнения предписание об отмене протоколов, о внесении изменений в извещение и(или) документацию, либо об аннулировании тендера.

В рамках административного порядка обжалования, законодатель предоставил право участнику защитить свое право посредством обжалования решения антимонопольного органа в судебном порядке, срок которого составляет три месяца со дня принятия такого решения или выдачи предписания (данное право предусмотрено частью 23 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции).

Руководствуясь частью 3 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции, частью 9 статьи 3 Закона о закупках, участники закупок вправе обжаловать акты и(или) действия (бездействия) организатора торгов (оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии и др.) в судебном порядке, не направляя жалобу в антимонопольную службу. Однако, на практике данные положения законодательства не нашли своего применения, поскольку большинство участников закупок предпочитают в «хронологическом» порядке пройти все возможные процедуры обжалования, и первым делом направляют жалобу в административный орган, а уже в последующем в суд.

На этот счет, по нашему мнению есть 2 основополагающие причины. Во первых, быстрота административной процедуры, поскольку максимальный срок рассмотрения жалоб составляет 14 календарных дней. Во вторых, при подаче жалобы в антимонопольный орган отсутствует необходимость уплаты каких либо пошлин, что по сравнению с судебным порядком не влечет в случае проигрыша заявителя денежных издержек.

Поскольку круг лиц, имеющих право на обжалование закупки не ограничен, на практике возникает ситуация такого явления как «профессиональные жалобщики». Как правило, такие жалобы признаются антимонопольным органом необоснованными, вместе с тем, любая жалоба,

поступившая в контролирующий орган, влечет за собой приостановление закупочной процедуры, и как следствие может явиться задержкой производства у хозяйствующего субъекта. По нашему мнению в законодательстве о закупках необходимо четко очертить круг лиц, имеющих право на подачу жалобы в антимонопольные органы. Так, в случае проведения закупочной процедуры до окончания срока подачи заявок пожаловаться на закупку сможет только участник, соответствующий требованиям документации. Если он не будет им отвечать, жалобу необходимо вернуть. Данное предложение по внесению изменений в законодательство обусловлено тем, что в случае несоответствия участника закупки требованиям документации его права и интересы невозможно нарушить. После окончания срока подачи заявок пожаловаться смогут только участники, подавшие заявку. Это правило действует и сейчас.

Административная процедура обжалования отличается от судебного процесса, начиная от порядка рассмотрения, и заканчивая юридической силой принятого решения. Защита своих гражданских прав в административном порядке не относится к претензионному (досудебному) порядку урегулирования споров, а является факультативным (альтернативным, дополнительным) способом. Как правило, обжалование тендеров как в административном, так и в судебном порядке преследует одну цель – восстановление возможно нарушенного права лица (участника закупки).

Необходимо отметить, что согласно части 13 статьи 3 Закона о закупках рассмотрение жалобы, поданной в правовой плоскости Закона № 223-ФЗ, антимонопольным органом должно ограничиваться исключительно доводами, составляющими предмет обжалования.

Вместе с тем, ФАС России разъясняет, что согласно частям 17, 20 статьи 18.1 Закона о защите конкуренции комиссия антимонопольного органа принимает решение (в том числе о выдаче предписания) с учетом всех выявленных нарушений (Письмо от 23.01.2018 № ИА/3655/18). В то же

время Верховный Суд РФ считает, что полномочия антимонопольного органа ограничены доводами жалобы, в следствие чего, антимонопольный орган не правомочен выходить за их пределы и устанавливать при рассмотрении жалоб иные нарушения в действиях (бездействии) заказчика (пункт 17 Обзора судебной практики по вопросам, связанным с применением Закона о закупках (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.05.2018)). По нашему мнению, указанная коллизия правовых норм также требует законодательного урегулирования посредством исключения из статьи 3 Закона о закупках части 13, что послужит становлению единообразной правоприменительной практики на всей территории РФ, к становлению которой стремится ФАС России.

Участник закупочных процедур имеет возможность обжаловать незаконные действия (бездействия) заказчика, как на стадии проведения закупочной процедуры, так и на стадии заключения договора. С момента заключения договора компетенция антимонопольного органа на правоотношения участников договора, заключенного по результатам закупки не распространяется, поскольку антимонопольный орган не вправе в рамках своей компетенции разрешать гражданско-правовые споры хозяйствующих субъектов. Указанная правовая позиция содержится в постановлении Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства».

Помимо обжалования действий заказчика со стороны участников закупочных процедур, Законом № 223-ФЗ предусмотрено право заказчика с целью защиты своих интересов подавать в антимонопольный орган сведения об участниках закупки, уклонившихся от заключения договоров, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми договоры по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими договоров для включения их в реестр недобросовестных поставщиков (далее – РНП).

Применение вышеуказанных норм на практике вызывает наибольшие сложности. Среди причин в литературе указывается на отсутствие легального определения уклонения участника закупки от заключения договора, каких-либо критериев квалификации действий (бездействия) участника закупки как уклонения от заключения контракта.

Так, понятие «уклонение участника закупки от заключения договора» отчасти конкретизировано в действующем законодательстве. В Правилах направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных поставщиков, утв. Постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2012 г. № 1211, устанавливается, что уклонением участника закупки от заключения договора, в том числе является не предоставление заказчику:

- договора подписанного в срок, предусмотренный документацией о закупке;
- обеспечения исполнения договора в случае, если заказчиком было установлено требование обеспечения договора до его заключения.

Квалификация действий (бездействия) участника закупки в качестве уклонения от заключения контракта зависит от множества факторов, в том числе и действий заказчика. В этой связи отсутствие легального определения «уклонение участника закупки от заключения договора» не следует характеризовать в качестве дефекта комментируемой статьи.

Целесообразно обратить внимание на подходы к установлению действий (бездействия) участника закупки в качестве уклонения от заключения контракта, сложившиеся в практике. Первоначально необходимо отметить, что уклонение от заключения договора может быть выражено как в совершении действий, так и в бездействии. Форма вины не влияет на квалификацию действий (бездействия) участника закупки в качестве уклонения. Вместе с тем наличие вины участника закупки, выразившиеся в

недобросовестном поведении – является главным условием для квалификации его действий (бездействия) в качестве уклонения.

Соответствующим образом для включения в РНП сведений о поставщике (подрядчике, исполнителе), договор с которым расторгнут по решению суда в связи с существенным нарушением условий договора, также требуется установить именно недобросовестность участника, выразившиеся в ненадлежащем исполнении договора.

Положение статьи 401 Гражданского кодекса Российской Федерации говорит о том, что лицо, не исполнившее обязательства либо исполнившее его ненадлежащим образом, несет ответственность при наличии вины (умысла или неосторожности), кроме случаев, когда законом или договором предусмотрены иные основания ответственности.

Поскольку включение сведений о лице в РНП является санкцией за недобросовестное поведение поставщика (подрядчика), которое выражено в намеренном уклонении от заключения договора, привлечение его к публично-правовой ответственности должно быть подтверждено установленной виной этого лица.

Например, как следует из заключения Омского УФАС России от 03.08.2020 05-04.1/23-20 РНП, при проведении закупки в процессе переторжки сотрудником общества была допущена техническая ошибка при подаче окончательной цены заявки, поскольку окончательная цена заявки в процедуре переторжки должна быть указана в размере 1 585 000,00 руб., вместо ошибочно указанной 1 585,00 руб. Заказчик, видя явную несоразмерность предлагаемой цены, и не применяя антидемпинговые меры, признает такого участника закупки победителем и направляет сведения о нем в Омское УФАС России для включения их в РНП. Между тем, Комиссия пришла к выводу, что принимая во внимание действия победителя по уведомлению заказчика об ошибочном указании в ходе проведения переторжки цены договора в других единицах измерения, что явилось причиной невозможности заключения, а как следствие и исполнения

договора по цене 1 585,00 руб., факт уклонения общества от заключения договора следует признать не подтвердившимся.

Что касается последствий, включения лица в РНП, они могут быть выражены следующим. Во-первых, лицо, включенное в РНП в течение двух лет, с большой вероятностью, не сможет принимать участие в закупочных процедурах, поскольку большинство заказчиков устанавливают в своей документации требования об отсутствии нахождения участника в РНП. Во-вторых, поскольку информация о лице, находящемся в РНП содержится в открытом доступе и возможностью с ней ознакомиться имеет неограниченный круг лиц, то такое нахождение может повлиять на деловую репутацию или экономическую деятельность лица, в частности возникновение убытков, поскольку потенциальный контрагент имеет возможность ознакомиться информацией, содержащейся в ЕИС и, что логично, отказаться от договорных отношений с таким хозяйствующим субъектом.

Как отмечает В.В. Квакина, вышеуказанное говорит о том, что сведения, подлежащие включению в РНП, должны быть максимально проверенные, и кроме того, необходимо установить действительную «недобросовестности» поставщика и его виновность. В связи с чем, необходим тщательный контроль уполномоченных органов государственной власти за всем процессом включения лица в РНП.

Отсутствие в Законе № 223-ФЗ закрепленных последствий включения в РНП является специфичной чертой института РНП. Закон о закупках закрепляет только последствие невозможности участия в закупке при наличии нахождения в РНП сведений об участнике которые могут быть указаны в утверждаемом заказчиком Положении о закупке или документации о закупке (часть 7 статьи 3 Закона № 223-ФЗ). Необходимо отметить, что, при включении сведений об организации в РНП, её учредители в такой реестр не включаются и как следствие, последним не составит труда создать новую организацию, что влечет потерю смысла ведения самого РНП, как такового.

Таким образом, законодательство, регулирующее сферу закупок отдельными видами юридических лиц, а также законодательство об административных правонарушениях устанавливает формы ответственности за совершение отдельных видов нарушений, что гарантирует соответствие действий субъектов закупочной деятельности основным целям и принципам Закона № 223-ФЗ-ФЗ.

К неюрисдикционным способам защиты в рамках проведения закупок по Закону № 223-ФЗ можно отнести такой способ защиты как самозащита, под которой понимается самостоятельное осуществление субъектом фактических и (или) правовых действий с целью устранить нарушение права.

К данному способу защиты можно отнести часть 2 статьи 3.2 Закона о закупках, которая позволяет любому участнику закупки направить заказчику запрос о даче разъяснений положений извещения и(или) документации, что в дальнейшем дает возможность участнику (или потенциальному участнику) предусмотреть возможные риски участия в тендере и обезопасить себя от неправомерных действий организатора закупки.

К самозащите (которая в дальнейшем может сыграть свою роль при административном или судебном порядке рассмотрения) можно отнести направление писем, «предупреждений», протоколов разногласий заказчику на этапе заключения договора по результатам закупки, или его исполнении. Введение «активного» диалога

Также к возможному способу защиты можно отнести использование государственной информационной системы «Независимый регистратор» (далее – ГИС «Независимый регистратор»). Такая система создана для фиксации доступности ЭТП, наличие интернет-соединения, настройки рабочего места пользователя, а также действия, как участника, так и заказчика при проведении торгов. Видеофиксации ГИС «Независимый регистратор» участники может использоваться с целью защиты своих прав и законных интересов, посредством предоставления информации в

антимонопольный орган для подтверждения наличия или отсутствия технических сбоев в работоспособности ЭТП.

Подводя итог вышеуказанному, хотелось бы отметить, что законодательство предоставляет участникам тендеров и потенциальным участникам разнообразные способы защиты своих прав, и на любом этапе закупочной деятельности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Законодательство, регулирующее закупки для нужд отдельных видов юридических лиц, не идеально, вместе с тем, в целом в корпоративном секторе система закупок товаров (работ, услуг) сформирована. Принципы и механизмы закупочной деятельности, установленные Законом о закупках, предусматривают централизованное размещение в ЕИС всей необходимой информации о тендерах, в большинстве случаев обеспечивается открытый и недискриминационный доступ к участию в закупках, созданы условия для своевременного и полного удовлетворения потребностей заказчиков.

Безусловно, на основе анализа сложившейся как судебной, так и административной практики применения Закона № 223-ФЗ, законодательство подлежит совершенствованию. Урегулирование спорных и неоднозначных вопросов возможно посредством принятия комплексных поправок, внесением изменений, основываясь, в том числе, на предложениях органов исполнительной власти (например, Федеральной антимонопольной службы, Минэкономразвития России) в целях создания прочного «фундамента» осуществления закупочной деятельности в сфере корпоративных закупок отдельными категориями заказчиков.

В рамках научно-исследовательской работы нами было обращено внимание на некоторые актуальные проблемы применении Закона о закупках.

Так, по нашему мнению, в Закон о закупках требуется внести изменения в части определения единого для всех заказчиков перечня требований, которые могут быть предъявлены к участникам закупки (аналогия с Законом о контрактной системе), с целью прекращения практики заказчиков по установлению ими невыполнимых, излишних и необъективных требований к участникам торгов.

Между тем, правильным будет не лишать права заказчика устанавливать в документации дополнительные требования (например, если

закупка осуществляется на выполнение по монтажу, какой-либо технологической установки, у заказчика есть право потребовать опыт исполнения аналогичных работ за любой промежуток времени).

Указанные нововведения позволят свести к минимуму нарушения Закона № 223-ФЗ, исключат произвол и злоупотребления правом, со стороны заказчиков, создадут единую судебную и административную практики, а также поспособствует развитию добросовестной конкуренции.

Также, по нашему мнению необходимо внести в законодательство поправки в части создания реестра добросовестных поставщиков, предоставляющего льготы на обеспечение заявки и обеспечение исполнения договора, с целью повышения уровня ответственности и добросовестности при исполнении своих договорных обязанностей. Для определения рейтинга можно учитывать как опыт участника закупки на основании сведений из единого реестра участников закупок, так и данные ЕИС об исполнении договоров по Закону № 223-ФЗ-ФЗ и госконтрактов.

Также необходимо актуализировать перечень заказчиков, на которых Закон о закупках должен распространяться. Есть целесообразность тем или иным заказчикам (бюджетные, автономные учреждения, государственные или муниципальные унитарные предприятия) осуществлять закупки в рамках Закона № 223-ФЗ. Есть ли для них необходимость разрабатывать, продумывать порядок осуществления закупочной деятельности, утверждать, размещать информацию в ЕИС и осуществлять иные действия в рамках Закона № 223-ФЗ, если есть возможность работать по четко регламентированному Закону о контрактной системе.

Немаловажным будет принять поправки в части введения барьеров для подачи жалобы в антимонопольные органы с целью уменьшения количества «профессиональных жалобщиков», защиту заказчиков от необоснованных приостановлений закупок и издержек с этим связанных.

Перечень форм закупок следует сделать исчерпывающим (конкурс, аукцион, запрос предложений, запрос котировок), при этом оставить

заказчику возможность в документации устанавливать определенные особенности.

Кроме того, в Законе № 223-ФЗ необходимо внести уточнение в статью 5 в части включения в реестр недобросовестных поставщиков не только непосредственно организацию, подлежащую включению в реестр, но также и сведения в отношении учредителя (законного представителя) такой организации, что позволит защитить добросовестных заказчиков от возможных рисков, а также сделает указанную санкцию эффективной мерой для стимулирования исполнения своих обязательств исполнителями.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм. от 01 июля 2020 г. // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (Часть первая): от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ: по состоянию на 31.07.2020 // Собрание законодательства РФ. - 1994. - № 32. - ст. 3301.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ: по состоянию на 28 апреля 2020 // Собрание законодательства РФ. - 1996. - № 5. - ст. 410.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть третья) от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ по состоянию на 18. марта 2019 // Собрание законодательства РФ. - 2001. - № 49. - ст. 4552.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон № 195–ФЗ: от 30 декабря 2001 г.: по состоянию на 16 октября 2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №1 (ч.1) – ст. 1.
6. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон № 95-ФЗ: от 24 июля 2002 г.: по состоянию на 08 июня 2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. - №30. – ст. 3012.
7. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: Федеральный закон № 223-ФЗ: от 18 июля 2011: по состоянию на 31 августа 2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 30. – ст. 4571.
8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон

№ 44-ФЗ: от 05 апреля 2013 г.: по состоянию на 01 августа 2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – ст. 1652.

9. О защите конкуренции: Федеральный закон № 135-ФЗ: от 26 июля 2006 г.: по состоянию на 01 июля 2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31. – ст. 3434.

10. О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон № 161-ФЗ: от 14 ноября 2002 г.: по состоянию на 31 июля 2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 48. – ст. 4746.

11. О некоммерческих организациях: Федеральный закон № 7-ФЗ: от 12 января 1996 г.: по состоянию на 15 сентября 2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 3. – ст. 145.

12. О естественных монополиях: Федеральный закон № 147-ФЗ: от 17 августа 1995: по состоянию на 29 июля 2017 // Собрание законодательства РФ – 1995. – № 34. – ст. 3426.

13. Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме: постановление Правительства РФ от 21 июня 2012 г., № 616: по состоянию на 30 декабря 2015 – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 26. – ст. 3533.

14. О едином экономическом пространстве РСФСР: Указ Президента РСФСР от 12 декабря 1991 г. № 269: по состоянию на 21 января 2002 г. – Ведомости СНД и ВС РСФСР – 1991. – № 51. – ст. 1830.

15. Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: постановление Правительства РФ от 11 декабря 2014 г., № 1352: по состоянию на 18 августа 2019 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 51. – ст. 7438.

16. О порядке функционирования единой информационной системы в сфере закупок: постановление Правительства РФ от 23 декабря 2015 г.,

№ 1414: по состоянию на 07 ноября 2020 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 2. – ст. 324.

17. Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе информации о закупке: постановление Правительства РФ от 10 сентября 2012 г. № 908: по состоянию на 30 мая 2017 – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 38. – ст. 5120.

18. Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана: постановление Правительства РФ от 17 сентября 2012 г. № 932: по состоянию на 27 декабря 2019 – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 39. – ст. 5272.

19. О федеральной государственной информационной системе Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме: постановление Правительства РФ от 28 ноября 2011 г., № 977: по состоянию на 19 августа 2020 – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49. – ст. 7284.

20. Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе информации об объеме выручки отдельных видов юридических лиц и требованиях к такой информации: постановление Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 494: по состоянию на 30 мая 2017 – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 25. – ст. 3157.

21. О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц: постановление Правительства РФ от

22 ноября 2012 г. № 1211: по состоянию на 30 декабря 2015 – Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 49. – ст. 6859.

22. Об утверждении Порядка определения совокупной доли участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном капитале хозяйственных обществ, совокупной доли участия юридических лиц в уставном капитале дочерних хозяйственных обществ, совокупной доли участия дочерних хозяйственных обществ в уставном капитале их дочерних хозяйственных обществ и Порядка уведомления заказчиков об изменении совокупной доли участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном капитале хозяйственных обществ, совокупной доли участия юридических лиц в уставном капитале: приказ Федеральной антимонопольной службы от 16 июня 2014 г. № 390/14 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

23. Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения государственных и муниципальных нужд: приказ Федеральной антимонопольной службы от 19 ноября 2014 г. № 727/14 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

24. О направлении разъяснений по вопросам применения Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: письмо ФАС России от 24 декабря 2012 г. № ИА/44025/12 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

25. О рассмотрении обращения: письмо Министерства экономического развития РФ от 24 августа 2015 г. № Д28и-2434 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

26. О направлении разъяснений по вопросам применения Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: письмо Федеральной антимонопольной службы от 24 декабря 2012 г. № ИА/44025/12 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

27. Об особенностях участия субъектов малого и среднего бизнеса в закупках: письмо Министерства экономического развития РФ от 28 августа 2015 г. № Д28и-2498// Консультант Плюс: справочно-правовая система.

28. О предоставлении разъяснений отдельных положений Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: письмо Министерства экономического развития РФ от 10 июля 2015 г. № Д28и-2012 // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

29. Стандарт осуществления закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц (разработан Федеральной антимонопольной службой) // Консультант Плюс: справочно-правовая система.

Научная литература

30. Адеянова М.А. Роль реестра недобросовестных поставщиков в повешении эффективности и прозрачности системы государственных и муниципальных закупок // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. №5-1.

31. Беляева О. А. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»: рамки применения в договорных отношениях // Журнал российского права. 2014. № 8.

32. Беляева О. А. Правовое регулирование закупок, осуществляемых бюджетным учреждением за счет средств от приносящей доход деятельности // Аукционный вестник. 2015. № 269.

33. Беляева Ольга Александровна Деловая репутация участников корпоративных закупок в контексте реестра недобросовестных поставщиков // Журнал российского права. — 2018. — №4 (256). — С. 54-63.

34. Беспалова Е.С. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (постатейный) / Е.С. Беспалова, А.А. Вострикова, В.Р. Исхакова и др.; под ред. В.Ю. Панченко. М.: Проспект, 2012. 492 с.

35. Виноградов Ф.Б. Практикум участия в закупках в соответствии с Федеральными законами N 44-ФЗ и 223-ФЗ // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2018. — № 2. —С. 21.

36. Габов А.В. Юридические лица в российском гражданском праве: монография. В 3-х т. Т. 2. Виды юридических лиц в российском законодательстве / А.А. Аюрова, О.А. Беляева, М.М. Вильданова и др.; отв. ред. А.В. Габов. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. — 352 с.

37. Зрелов А.П. Антикризисный комментарий к Федеральному закону "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (с изменениями, вступившими в силу с сентября 2018 г.). - М.: "ЭкООнис", 2018. 228 с.

38. Иванова Е.В. Новации в контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2014. № 2 (1). С. 96-102.

39. Исютин-Федотков Д.В. О некоторых проблемах включения сведений в реестр недобросовестных поставщиков в соответствии с Законом N 223-ФЗ // Прогосзаказ.рф. 2016. № 7. С. 86 - 91.

40. Камаева А.В. Признание недействительными закупок, проведенных с нарушением законодательства // Вестник Марийского

государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2016. №1 (5).

41. Каменная Н. А., Корякин В. М. Включение в реестр недобросовестных поставщиков как мера гражданско-правовой ответственности участников размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд военных организаций: практические рекомендации // Право в Вооруженных Силах — Военно-правовое обозрение. 2010. № 5. С. 65—70.

42. Кванина В.В. Реестр недобросовестных поставщиков как способ диффамации предпринимателей // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2016. № 1. С. 145-150.

43. Кошелева В.В. Сложные вопросы заключения и исполнения договоров, заключенных по результатам закупки // Корпоративные закупки - 2015: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ. Сборник докладов. - М.: Юриспруденция, 2015. - С. 48 – 57.

44. Кузнецова О.А. Признание недействительными несостоявшихся торгов как способ защиты гражданских прав // Журнал российского права. 2012. №10 (190).

45. Осипова С.Б. Государственные нужды: понятие и критерии определения // Вестник ВолГУ.- Серия 5: Юриспруденция.- 2015.- №1.- С.98-103.

46. Павлушкин А. В. Правовой мониторинг // Эффективность законодательства: вопросы теории и практика: монография /отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцеv. М., 2015.

47. Панченко В.Ю. Субъективные критерии включения в реестр недобросовестных поставщиков при уклонении от заключения договора / В.Ю. Панченко, Е.М. Шайхутдинов // Юрист. 2012. № 9. С. 14 - 18.

48. Панченко В.Ю. Защита прав и законных интересов участников закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц / В.Ю. Панченко, Е.М. Шайхутдинов // Законность. № 12.

49. Сургутскова И.А. Отказ от заключения договора по результатам закупки // Корпоративные закупки - 2014: практика применения Федерального закона № 223-ФЗ. Сборник докладов. - М.: Юриспруденция, 2014. - С. 65 - 70.

50. Тасалов Ф. Стандарт корпоративных закупок: в поисках оптимальной модели // Конкуренция и право. 2015. № 5.

51. Тасалов Ф.А. Запрос котировок и запрос предложений как формы торгов // Актуальные проблемы российского права. 2018. №5 (90).

52. Тищенко В.А. Сравнительно-правовое исследование реестров недобросовестных участников конкурентных процедур, урегулированных федеральными законами «о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», а также земельным, жилищным и лесным кодексами российской федерации // Baikal Research Journal. 2018. №2.

53. Трефилова Т.Н., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». М.: Деловой двор, 2018.

54. Федякина О.В. Реестр недобросовестных поставщиков: основания и последствия включения в реестр, способы обжалования антимонопольного органа (с образцами заявлений). М.: Право доступа, 2018.

55. Хабенкова Валерия Анатольевна Внесение в реестр недобросовестных поставщиков: кто возместит убытки? // Современная наука. 2017. №1.

56. Чваненко Д. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков // Юрист. 2014. № 24. С. 26.

57. Чваненко Д. А. К вопросу о толковании формулировки «товары, работы, услуги» // Юрист. 2014. № 10.