

УДК 658.7/011.1
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-58-71>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2022

Обеспечение баланса интересов заказчика и защиты конкуренции при осуществлении публичных закупок

Добрецов Г. Б.,
НИЦ-1 ФКУ НИИ ФСИН России,
125130, Россия, г. Москва,
ул. Нарвская, д. 15а, стр. 1

Аннотация

В статье рассматривается актуальный и важный вопрос соблюдения баланса интересов заказчика, а также принципов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, таких как стимулирование инноваций, эффективность закупок, подразумевающих приоритетность обеспечения государственных и муниципальных нужд посредством закупки инновационной продукции и принципа обеспечения конкуренции, который на практике зачастую оценивается только по количеству участников конкурентной процедуры, зачастую выступающих в качестве перепродавцов одной и той же продукции, что не позволяет заказчику активно стимулировать инновации. Принцип обеспечения конкуренции является одним из принципов контрактной системы: контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. В 2022 г. Вступили в силу существенные изменения в Закон 44-ФЗ «О контрактной системе», в том числе в части проведения конкурентных закупочных процедур. Научная новизна работы заключается в исследовании различных аспектов соблюдения баланса интересов заказчика и защиты конкуренции в закупочной деятельности в контексте изменения законодательства. В работе используются общенаучные методы исследования: сравнение, анализ и метод экспертных оценок.

Целью статьи является анализ баланса интересов заказчика, а также принципов стимулирования инноваций, эффективности закупок и принципа обеспечения конкуренции и выработка рекомендаций в этой области.

Ключевые слова: принципы контрактной системы; принцип обеспечения конкуренции; принцип стимулирования инноваций.

Для цитирования: Добрецов Г. Б. Обеспечение баланса интересов заказчика и защиты конкуренции при осуществлении публичных закупок // Российское конкурентное право и экономика. 2022. № 3 (31). С. 58–71, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-58-71>

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Balance Customer Interests and Competition Protection in Public Procurement

Grigory B. Dobretsov,

SIC-1 FKU NII FSIN of Russia,
Narva str., 15a, bldg 1, Moscow,
125130, Russia

Abstract

The article deals with the actual and important issue of maintaining a balance of interests of the customer, as well as the principles of the contract system in the field of procurement of goods, works, services for state and municipal needs, such as stimulating innovation, procurement efficiency, implying the priority of providing state and municipal needs through the purchase of innova. In practice, it is often judged only by the number of participants in the competitive procedure, often acting as resellers of the same product, which does not allow the customer to actively stimulate innovation. The principle of ensuring competition is one of the principles of the contract system: the contract system in the field of procurement is aimed at creating equal conditions for ensuring competition between participants in procurement. In 2022, significant changes came into force in the law 44-FZ "On the contract system", including in terms of conducting competitive procurement procedures. The scientific novelty of the work lies in the study of various aspects of maintaining the balance of interests of the customer and protecting competition in procurement activities in the context of changing the legislation. The work uses general scientific research methods: comparison, analysis and the method of expert assessments.

The article is aimed at analyzing the balance of interests of the customer, as well as the principles of stimulating innovation, the efficiency of procurement and the principle of ensuring competition and developing recommendations in this area.

Keywords: principles of the contract system; the principle of ensuring competition; the principle of stimulating innovation.

For citation: Dobretsov G. B. Balance customer interests and competition protection in public procurement // Russian Competition Law and Economy. 2022;(3(31)):58-71, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2022-3-31-58-71>

The author declare no conflict of interest.

Введение

Пункт 1 ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ¹ (далее — Закон) «регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок...».

Вопросы эффективности закупок и системы ее оценки рассмотрены автором в работах «Эффективность закупки продукции для государственных и муниципальных нужд: понятие и критерии оценки» [1], «К вопросу об оценке эффективности закупок продукции для нужд уголовно-исполнительной системы» [2], «Дефиниция «эффективность государственной (муниципальной) закупки»: определение и система ее оценки» [3] и других. Представляет интерес анализ указанной проблемы в работах Е.Н. Сочневой, А.Г. Русакова [4], Т. Г. Шешуковой [5] и других авторов.

«Под эффективностью государственных (муниципальных) закупок на основании правоприменительного толкования законодательства РФ о контрактной системе с учетом экспертной оценки следует понимать результат закупочной деятельности заказчика, характеризующийся уровнем экономности, результативности, целесообразности, законности, социальной ориентированности и поддержки добросовестной конкуренции» [1, 3]. Критерий поддержки добросовестной конкуренции нами предлагается оценивать такими показателями, как:

- среднее количество заявок, поданных на участие в конкурентных процедурах;
- доля контрактов, заключенных с единственным поставщиком несостоявшихся конкурентных процедур [6].

На актуальность проблемы обеспечения конкуренции при осуществлении государственных и муниципальных закупок обращает внимание А. Д. Хайруллина. Тенденция подачи только одной заявки, как пишет она, присуща большинству закупок, что в общей совокупности закупок превышает половину процедур определения поставщика. Другим показателем снижения конкуренции выступает абсолютное отсутствие заявок по конкурентным процедурам, что приводит к временным и транзакционным издержкам. Данные издержки негативно сказываются на эффективности работы заказчиков» [7].

Именно уровень конкуренции, как пишут Е. П. Сайгина и Е. В. Бакальская, является основным фактором, определяющим эффективность закупочной деятельности.

В данный момент, считают они, вопрос, связанный с конкуренцией в сфере государственных закупок, не особо четко урегулирован со стороны законодателя, существует много недочетов и пробелов в законодательных актах [8]. И первый, и второй выводы, с нашей точки зрения, являются спорными, что мы и постараемся обосновать в настоящей статье.

В ст. 6 Закона установлено, что «контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций ...эффективности осуществления закупок».

В настоящей статье автором рассматриваются вопросы реализации в государственных (муниципальных) закупках принципа обеспечения конкуренции и коррелирующих с ним принципов, чем достигается реализация принципа обеспечения конкуренции, как взаимодействует принцип обеспечения конкуренции с иными принципами контрактной системы, как находится консенсус между интересами заказчика и обеспечением конкуренции, вопрос дробления закупок и обеспечения конкуренции и другие.

1. Понятие принципа обеспечения конкуренции и чем достигается его реализация

Конкуренция, как определяет закон «О защите конкуренции», это «...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»².

Защита конкуренции — это «совокупность мер, направленных на предупреждение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации...»³.

¹ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

² О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 35-ФЗ. Ст. 4, п. 7 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

³ ГОСТ Р 58223-2018. Национальный стандарт Российской Федерации. Интеллектуальная собственность. Антимонопольное регулирование и защита от недобросовестной конкуренции (утв. приказом Росстандарта от 13.09.2018 № 597-ст), <https://legalacts.ru/doc/gost-r-58223-2018-natsionalnyi-standart-rossiiskoi-federatsii-intellektualnaja-sobstvennost/>

«Контрактная система в сфере закупок, как установлено Законом, направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Согласно ст. 8 ч. 1 любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

Мы согласны с М. Коминым и другими, сделавшими вывод, что «реализуемый подход к регулированию закупочной сферы с акцентом на конкуренцию имеет существенный недостаток: он плохо работает в тех ситуациях, когда ключевой задачей становится обеспечение высокого качества поставляемой продукции. Факторы, ослабляющие конкуренцию, и предпринимаемые усилия, чтобы поддержать ее, неоднозначно связаны с качеством. Если реальная конкуренция в основном действительно способствует повышению качества, то усилия по поддержанию конкуренции там, где она отсутствует, могут давать обратный эффект и значительно затруднять получение качественных ТРУ (товаров, работ, услуг. — *Комментарий автора*) добросовестным заказчиком» [9].

Статья 8 ч. 1 Закона запрещает «совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок».

Отсюда, делает вывод Минфин России, «условием, нарушающим предусмотренный Законом № 44-ФЗ принцип обеспечения конкуренции, является совершение заказчиком действий, которые противоречат установленным Законом № 44-ФЗ требованиям»⁴.

Прежде чем согласиться с таким выводом или оспорить его, выделим ряд правовых норм Закона, прямо запрещающих совершение определенных действий, имеющих признаки нарушения конкуренции или обязывающих заказчика устанавливать определенные режимы закупок для отдельных категорий лиц, так или иначе влияющих на соперничество участников закупок.

1. Принять участие в конкурентных закупках могут все желающие участники закупок, если они отвечают требованиям Закона. Согласно ст. 24.2 в открытых конкурентных процедурах могут принять участие только участники, зарегистрированные в Единой информационной системе (далее — ЕИС) и аккредитованные на электронной площадке. Заказчик обязан устанавливать единые требования к участникам согласно п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона, в том числе «требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки». На основании нормативных правовых актов (далее — НПА), принятых в соответствии со ст. 14 Закона, заказчик устанавливает запреты или ограничения на участие в закупках для отдельных участников в соответствии с требованиями национального режима.

2. Заказчикам запрещено необоснованно ограничивать число участников конкурентной процедуры посредством установления излишних требований к участникам и товарам, работам, услугам. Возможны только ограничения, предусмотренные Законом:

1) в описании объекта закупки заказчиком «указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описании объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки» — ст. 33 ч. 1 п. 1 Закона;

2) согласно ст. 42 ч. 1 п. 12 Закона в извещении заказчиком указываются требования, предъявляемые к участникам закупки в соответствии с ч. 1 ст. 31 Закона, требования, предъявляемые в соответствии с ч. 2 и 2.1 (при наличии таких требований) ст. 31 Закона, и исчерпывающий перечень документов, подтверждающих соответствие участника закупки таким требованиям, а также требование, предъявляемое к участникам в соответствии с ч. 1.1 ст. 31 Закона (при наличии такого требования).

При этом следует учесть вывод, сделанный В. Э. Серогодским, что, несмотря на законодательное регулирование, заказчики находят возможности для злоупотребления требованиями к участникам закупки и потенциально ограничивают степень конкуренции на рынке государственных и муниципальных закупок [10];

3) в извещении заказчик указывает требования к содержанию, составу заявки на участие в закупке в соответствии с Законом и инструкцией по ее заполнению. При этом не допускается установление требований, влекущих за собой ограничение количества участников закупок, — ст. 42 ч. 2 п. 3 Закона.

⁴ Информационное письмо Минфина России от 08.06.2022 № 24-01-07/54275 «О направлении информации по вопросу заключения нескольких контрактов, предусматривающих закупку одноименных товаров, работ, услуг, цена каждого из которых не превышает максимальный размер цены контракта, предусмотренный пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

3. Согласно ст. 8 ч. 1 «Контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок». Более того, Закон устанавливает равные условия участия в закупках и по отношению к иностранным товарам, участникам. Статья 14 ч. 1 гласит, что «при осуществлении заказчиками закупок к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств, работам, услугам, соответственно выполняемым, оказываемым иностранными лицами, применяется национальный режим на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации». А указанные в ст. 31 ч. 7 Закона требования предъявляются в равной мере ко всем участникам закупок».

Однако отдельным участникам Закон предоставляет преференции в конкурентных процедурах. Какие это преференции?

3.1. В порядке обеспечения национального режима. Преференции участникам, предлагающим «отечественные»⁵ товары, а также преференции выполняющим (оказывающим) работы (услуги) «отечественным производителям (исполнителям)»⁶. Запрет на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства⁷.

⁵ К условно «отечественным» товарам отнесем товары, происходящие из государств — членов Евразийского экономического союза (государствами — членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС) являются Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Российская Федерация), из Донецкой Народной Республики (ДНР), Луганской Народной Республики (ЛНР). К «отечественным» производителям (исполнителям) отнесем лиц, находящихся под юрисдикцией стран ЕАЭС, ДНР, ЛНР.

⁶ Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

⁷ Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства. Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

Ограничения допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд⁸.

3.2. Статьей 27 ч. 4 Закона выделена специальная группа участников, имеющая преференции в конкурентных закупках. Законом установлены преимущества, которые «предоставляются при осуществлении закупок учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы; организациям инвалидов; субъектам малого предпринимательства; социально ориентированным некоммерческим организациям».

Эти преимущества заключаются в увеличении цены контракта на 15% учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы (далее — УИС) и организациям инвалидов — победителям конкурентных процедур и проведении специальных закупок (не менее 25% совокупного годового объема закупок только для субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (далее — СМП и СО НКО)). Кроме того, предприятия УИС, организации инвалидов «предоставляют обеспечение заявки на участие в закупке (в случае установления заказчиком требования обеспечения заявок на участие в закупке в соответствии со ст. 44 ч. 3 в размере 1/2% начальной (максимальной) цены контракта», в то время как иные участники — от 1/2 и до 1% (в отдельных случаях — 5%).

Кроме того, СМП и СО НКО имеют иные преимущества перед другими субъектами. Такой участник, согласно ст. 96 ч. 8.1 Закона «освобождается от предоставления обеспечения исполнения контракта, в том числе с учетом положений ст. 37 Закона, от обеспечения гарантийных обязательств в случае предоставления ...информации, содержащейся в реестре контрактов, заключенных заказчиками, и подтверждающей исполнение таким участником (без учета правопреемства) в течение трех лет до даты подачи заявки на участие в закупке трех контрактов, исполненных без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней)». Размер обеспечения исполнения контракта для этих субъектов устанавливается в процентах от цены контракта, а не от начальной (максимальной) цены контракта — ст. 96 ч. 6.1 Закона.

3.3. Некоторые преференции имеют государственные и муниципальные учреждения — они освобождаются от обеспечения исполнения контракта (Положения Закона об обеспечении исполнения контракта, включая положения о предоставлении такого обеспечения с учетом

⁸ Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 617 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

положений ст. 37, об обеспечении гарантийных обязательств не применяются в случае заключения контракта с участником закупки, который является казенным учреждением, согласно ст. 96 ч. 8 п. 1). Государственные, муниципальные учреждения не предоставляют обеспечение подаваемых ими заявок на участие в закупках.

4. Предполагается соперничество участников закупок не только по цене, но и по неценовым критериям, например при конкурсах, где победителем согласно ст. 24 ч. 3 Закона «признается участник закупки, который предложил лучшие условия исполнения контракта и заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки».

Конкуренция при осуществлении закупок, в соответствии с Законом и на основании ст. 8 ч. 2 Закона, «должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг».

Размышляя о важности неценовой конкуренции, О.Н. Митрофанова отмечает, «что это основной инструмент, позволяющий заказчику закупить товар, работу, услугу с лучшими условиями и гарантированно надлежащего качества» [11].

Особенно актуальна неценовая конкуренция в закупке отдельных видов товаров, работ, услуг, например в закупке образовательных услуг. Автором сделан вывод, что закупку таких услуг ценой контракта свыше 100 тыс. руб. следует проводить открытым электронным конкурсом как единственным способом закупки, дающим возможность выбрать наилучшее предложение не только по цене, но и по качеству образовательной услуги и квалификации участника [12].

5. Однако Закон предусматривает для отдельных видов товаров, работ, услуг конкуренцию только в ценовой сфере. Согласно ст. 24 ч. 6 Закона «заказчик, за исключением случаев осуществления закупки товаров, работ, услуг путем проведения электронного запроса котировок либо закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), обязан осуществлять закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации⁹, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации путем проведения аукционов».

⁹ О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион). Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

Как реализуется принцип обеспечения конкуренции на разных этапах закупки?

При описании объекта закупки заказчик не имеет права указывать средства индивидуализации, потому что это может привести к ограничению числа участников. Согласно ст. 33 ч. 1 п. 1 Закона «в описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование страны происхождения товара, требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки»¹⁰.

Также нельзя устанавливать требования к квалификации и деловой репутации участника. «Не допускается включение в описание объекта закупки (в том числе в форме требований к качеству, техническим характеристикам товара, работы или услуги, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара) требований к производителю товара, к участнику закупки (в том числе требования к квалификации участника закупки, включая наличие опыта работы), а также требования к деловой репутации участника закупки, требования к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта», за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику предусмотрена ст. 33 ч. 3 Закона.

При применении конкурентных способов «проведение переговоров заказчиком, членами комиссий по осуществлению закупок с участником закупки в отношении заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), ...в том числе в отношении заявки, поданных таким участником, не допускается до выявления победителя указанного определения, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом», — ст. 46 ч. 1. Однако при «проведении электронных процедур проведение переговоров заказчика с оператором электронной площадки

¹⁰ Однако «допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами "или эквивалент" либо при условии несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, либо при условии закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование» (Закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ст. 33, ч. 1, п. 1).

и оператора электронной площадки с участником закупки не допускается в случае, если в результате этих переговоров создаются преимущественные условия для участия в электронной процедуре и (или) условия для разглашения конфиденциальной информации» — ст. 46, ч. 2.

Требование об обязательном согласовании с ФАС контракта¹¹, который заключают с единственным поставщиком в результате несостоявшейся закупочной процедуры, также исходит из принципа обеспечения конкуренции. Такой дополнительный контроль лишает (или, по крайней мере, препятствует в этом) недобросовестных заказчиков и поставщиков возможности вступить в сговор.

2. Какие иные принципы контрактной системы и как взаимодействуют с принципом обеспечения конкуренции?

Безусловно, другой принцип контрактной системы в сфере закупок — принцип открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок — поддерживает и расширяет возможности реализации принципа обеспечения конкуренции.

Но вызывает вопрос корреляции с принципом обеспечения конкуренции принципа стимулирования инноваций (ст. 6 Закона). «Заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции» — указывает ст. 10 Закона.

В 2021—2022 гг. территориальными управлениями ФАС принято около 50 решений по жалобам участников закупок, содержащих довод, что заказчик, установив излишние дополнительные характеристики к товару, ограничил участников закупки на участие в данной конкурентной процедуре¹². Из указанного количества только

в двух случаях жалобы были признаны обоснованными, в двух — частично обоснованными.

В качестве примера рассмотрим решение одного из территориальных органов по такой жалобе. Из довода заявителя, говорится в решении, следует, что заказчик, установив излишние дополнительные характеристики к товару, ограничил участников закупки на участие в данном электронном аукционе. В Решении по жалобе УФАС указало, что согласно ст. 10 Закона № 44-ФЗ заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, а согласно ч. 1 ст. 12 Закона государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Следовательно, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения закупок, является не только обеспечение максимально широкого круга участников закупки, но и выявление в результате закупки лица, исполнение контракта которым в большей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд¹³. В остальных решениях указана аналогичная мотивировка.

Представляет интерес, что из 50 названных решений Иркутским УФАС принято 40 решений, в то время как всеми другими территориальными управлениями ФАС России принято около 10 таких решений.

По мнению автора, проблема коллизии принципов обеспечения конкуренции и стимулирования инноваций в равной степени должна быть отражена во всех регионах России. Иначе напрашивается вывод, что только Иркутское УФАС защищает принцип стимулирования инноваций.

3. Конфликт интересов заказчика и необходимости обеспечения конкуренции. Применение КТРУ в описании объекта закупки

При формировании описания объекта закупки заказчику формально предоставлены полномочия по самостоятельному определению параметров и характеристик товара, в наибольшей степени удовлетворяющих его потребности. Устанавливая правила описания объекта

¹¹ Закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ст. 93, ч. 5, п. 4. Об установлении предельного размера (предельных размеров) начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в случае признания конкурса или аукциона несостоявшимися осуществляется по согласованию с контрольным органом в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, об утверждении Правил согласования контрольным органом в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Постановление Правительства РФ от 30.06.2020 № 961 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

¹² Справочная правовая система КонсультантПлюс. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ст. 10. Дополнительная информация к разделу.

¹³ Решение Иркутского УФАС России от 26.05.2022 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

закупки, ст. 33 ч. 1 п. 1 Закона указывает, что в описании не должны включаться «требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки».

Таким образом, при описании объекта закупки заказчику надлежит таким образом прописать требования к закупаемым товарам (работам, услугам), чтобы, с одной стороны, повысить шансы на приобретение товара (работы, услуги) именно с такими характеристиками, которые ему объективно необходимы, а с другой стороны, не ограничить количество участников закупки.

Возможное сужение круга участников закупки с одновременным повышением эффективности использования финансирования (обеспечением его экономии), исходя из положений п. 1 ст. 1 Закона, не может само по себе рассматриваться в качестве нарушения требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», делает вывод суд, рассматривая конкретное дело, отметив, что «в материалах дела отсутствуют доказательства того, что сформулированные заказчиком требования к объекту закупки привели к необоснованному ограничению количества участников аукциона»¹⁴.

В этом плане представляет интерес правовая позиция Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, изложенная в постановлениях Президиума Суда от 28.12.2010 № 11017/10¹⁵: основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников закупок для государственных и муниципальных нужд, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов. В этой связи включение в документацию о торгах условий, которые в итоге приводят к исключению из круга участников размещения заказа лиц, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение. Аналогичная правовая позиция изложена в определении Верховного Суда РФ от 30.10.2014 № 304-КГ14-КГ14-3003¹⁶: указанные требования к товару, считает суд, рассматривая конкретное дело, не

нарушают запретов, установленных законом, и направлены на выявление товара, в наилучшей степени отвечающего требованиям заказчика, а сам по себе факт установления определенных характеристик к товару не свидетельствует об ограничении количества участников размещения заказа.

В судебной практике встречаются верные, на наш взгляд, доводы, разделяющие понятия формирования требований к товару и ограничения круга участников закупок — перепродавцов товара при наличии данного товара на рынке. «Во взаимосвязи с положениями ч. 1 и 9 ст. 105 Закона о контрактной системе жалобы потенциальных участников закупок, связанные с описанием объекта закупки и установлением требований к товарам, ограничивающим количество участников закупки (например, уникальных характеристик и т. д.), не могут быть признаны обоснованными без предоставления документальных доказательств, подтверждающих невозможность приобретения и поставки товара соответствующего потребностям заказчика»¹⁷, — указывает суд.

Однако в соответствии с Законом заказчик при описании объекта закупки обязан использовать Каталог товаров, работ, услуг (далее — КТРУ) для обеспечения государственных и муниципальных нужд, если такой объект закупки есть в Каталоге; его наименование и характеристики приводятся заказчиком в соответствии с Каталогом.

Контрольный орган усмотрит нарушение, если:

- наименование закупаемого объекта не соответствует КТРУ;
- характеристики в описании объекта иные, чем в КТРУ;
- в описании объекта закупки отсутствует обоснование включения дополнительных характеристик объекта закупки или дополнительные характеристики не разрешены КТРУ.

Правила установления характеристик закупаемых товаров, работ, услуг Закон содержит в ст. 33 «Правила описания объекта закупки» и в ст. 23, содержащей отсылочные нормы к Постановлению Правительства РФ № 145¹⁸ (далее — ПП № 145).

¹⁴ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.05.2022 № Ф07-3513/2022 по делу № А21-6250/2021 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

¹⁵ Постановление Президиума ВАС РФ от 28.12.2010 № 11017/10 по делу № А06-6611/2009 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

¹⁶ Определение Верховного Суда РФ от 30.10.2014 № 304-КГ14-3003 по делу № А45-12358/2013 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

¹⁷ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.05.2022 № Ф07-3513/2022 по делу № А21-6250/2021// СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

¹⁸ Об утверждении Правил формирования и ведения в Единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

Ст. 33 Закона	Ст. 23 Закона + ПП № 145
Правила описания объекта закупки Заказчик в случаях, предусмотренных Законом 44-ФЗ, при описании объекта закупки должен руководствоваться правилами, изложенными в ст. 33. При этом статья содержит семь частей, а ч. 1 состоит из 8 пунктов, то есть можно говорить о 15 правилах	Часть 5 ст. 23 Формирование и ведение в ЕИС КТРУ для обеспечения государственных и муниципальных нужд обеспечиваются федеральными органами исполнительной власти по регулированию контрактной системы Часть 6 ст. 23 Порядок формирования и ведения КТРУ, а также Правила использования КТРУ (далее — Правила) устанавливаются Правительством РФ: ПП РФ № 145

Правила применения КТРУ, установленные ПП РФ № 145

1. У каждой позиции Каталога есть дата, начиная с которой применять информацию из позиции обязательно. Если дата обязательного применения еще не наступила, заказчик *вправе* пользоваться информацией из позиции КТРУ.

2. **Наименование** объекта закупки указывается заказчиком в соответствии с КТРУ.

3. В описании товаров, работ, услуг заказчики обязаны использовать информацию, включенную в соответствующую позицию, в т. ч. указывать согласно такой позиции:

- а) **наименование** товара, работы, услуги;
- б) **единицу измерения** количества ТРУ (при наличии);
- в) **описание** товара, работы, услуги (при наличии такого описания), т. е. все наименования характеристик, установленные позицией КТРУ, с выбранным заказчиком одним из нескольких предлагаемых вариантов значения этой характеристики.

4. Заказчик *вправе* указать в описании объекта закупки дополнительную информацию, а также дополнительные потребительские свойства, в том числе функциональные, технические, качественные, эксплуатационные характеристики товаров, работ, услуг, в соответствии с положениями ст. 33 Закона, которые не предусмотрены в позиции Каталога, за исключением случаев:

- а) осуществления закупки радиоэлектронной продукции, включенной в пункты 25(1)—25(7) перечня промышленных товаров, происходящих из иностранных государств (за исключением государств — членов Евразийского экономического союза), в отношении которых устанавливается запрет на допуск для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, предусмотренного приложением к постановлению Правительства РФ от 30.04.2020 № 616¹⁹, при условии

¹⁹ Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства. Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

установления в соответствии с указанным постановлением запрета на допуск радиоэлектронной продукции, происходящей из иностранных государств, а также осуществления закупки радиоэлектронной продукции, включенной в перечень радиоэлектронной продукции, происходящей из иностранных государств, в отношении которой устанавливаются ограничения для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденный постановлением Правительства РФ от 10.07.2019 № 878²⁰;

б) если иное не предусмотрено особенностями описания отдельных видов объектов закупок, устанавливаемыми Правительством РФ в соответствии с ч. 5 ст. 33 Закона (например, ПП РФ от 15.11.2017 № 1380 «Об особенностях описания лекарственных препаратов для медицинского применения, являющихся объектом закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

В случае предоставления дополнительной информации заказчик обязан включить в описание товара, работы, услуги обоснование необходимости использования такой информации (при наличии описания товара, работы, услуги в позиции Каталога).

5. Заказчик обязан использовать КТРУ и при закупках у единственного поставщика (подп. «а» п. 2 Правил). Учитывая то, что в п. 5 Правил закупка у единственного поставщика не упомянута, следовательно, при закупке у единственного поставщика заказчик может использовать описание и характеристики только из КТРУ, а дополнительные характеристики использовать нельзя.

6. Если подходящая для товара (работы, услуги) позиция в КТРУ есть, но в ней нет характеристик, то заказчик самостоятельно описывает объект закупки в соответствии со ст. 33 Закона, используя наименование товара и единицу измерения, содержащиеся в позиции КТРУ.

7. Только в случае осуществления закупки товара, работы, услуги, в отношении которых в Каталоге отсутствуют соответствующие позиции, заказчик осуществляет

²⁰ О мерах стимулирования производства радиоэлектронной продукции на территории Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Постановление Правительства РФ от 10.07.2019 № 878 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

описание товара, работы, услуги в соответствии с требованиями ст. 33 Закона (Правила, п. 7).

8. При включении в состав одного лота (одного товара, работы, услуги) нескольких товаров, работ, услуг, на которые в КТРУ имеются подлежащие применению позиции Каталога и на которые в Каталоге отсутствуют соответствующие позиции, заказчик руководствуется требованиями Правил в отношении каждого такого товара, работы, услуги, на которые в Каталоге имеется подлежащая применению позиция (Правила, п. 8).

4. К вопросу дробления закупок

Под дроблением закупки понимается закупка товара (работы, услуги) не в рамках, например, одной конкурентной процедуры (конкурс, аукцион, запрос котировок), а по нескольким контрактам с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по цене не выше пределов, установленных для закупок такого называемого малого объема.

Тема дробления конкурентной закупки на несколько «малых» (у единственного поставщика, исполнителя, подрядчика по пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона 44-ФЗ (далее — Закон) продолжает оставаться актуальной, несмотря на то что Законом ограничения и запреты на осуществление заказчиками закупок *одноименных товаров, работ, услуг у единственного поставщика* (подрядчика, исполнителя) на основании пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона не установлены. Соответствующий запрет был предусмотрен утратившим силу с 2014 г. Федеральным законом от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Аналогичный запрет в Законе 44-ФЗ не установлен, Законом в отношении случаев закупок по пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона и содержащих максимальный размер цены заключаемого контракта установлены определенные ограничения: помимо максимальной цены контракта (600 тыс. руб.) по общему правилу также определены максимальная стоимостная доля таких закупок от совокупного годового объема закупок заказчика, их максимальный стоимостный объем в абсолютном выражении.

В связи с тем что Министерство финансов РФ не так давно в очередной раз высказалось по вопросу дробления сделки²¹, считаем необходимым предостеречь заказчиков от возможной ошибки.

В указанном письме Минфин России пишет, что заказчик вправе осуществлять закупки, в том числе одноименных товаров, работ, услуг, у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона по общему правилу в пределах установленных Законом максимальной цены контракта, максимальной стоимостной доли таких закупок от совокупного годового объема закупок заказчика, максимально-го стоимостного объема в абсолютном выражении.

Минфин отмечает, что, учитывая отсутствие в Законе требований о недопустимости осуществления заказчиком нескольких закупок одноименных товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на основании пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона, нарушение принципа обеспечения конкуренции при осуществлении таких закупок на основании указанных пунктов отсутствует, поскольку отсутствует требование, противоречие которому бы допустил заказчик. При этом в рассматриваемом случае принцип обеспечения конкуренции реализуется посредством установления в Законе требований к максимальной допустимой цене контракта, к максимальной стоимостной доле таких закупок от совокупного годового объема закупок заказчика, к их максимальному стоимостному объему в абсолютном выражении.

Не ставя под сомнение обоснованность выводов Министерства, обращаем внимание коллег на то, что правоприменительная практика контрольных органов и судов по данному вопросу неоднозначна. И в качестве аргумента приведем позицию Верховного Суда РФ от 29.04.2022²².

Как следует из судебных актов, указал Верховный Суд, отказывая в удовлетворении иска, суды исходили из того, что заключенные муниципальным заказчиком и подрядчиком договоры подряда являются ничтожными сделками, заключены при злоупотреблении правом, в связи с чем выполненные в отсутствие заключенных в надлежащем порядке муниципальных контрактов работы не подлежат оплате. Суды заключили, что имеются основания для применения последствий злоупотребления правом, предусмотренных п. 2 ст. 10, п. 4 ст. 1109 Гражданского кодекса Российской Федерации. Суды установили, что строительные работы, выступающие предметом указанных договоров, идентичны; договоры образуют единую сделку на выполнение функционально и технологически взаимосвязанных работ, направленных на достижение общего полезного результата. Заказ на осуществление работ подлежал размещению в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

²¹ Информационное письмо Минфина России от 08.06.2022 № 24-01-07/54275 «О направлении информации по вопросу заключения нескольких контрактов, предусматривающих закупку одноименных товаров, работ, услуг, цена каждого из которых не превышает максимальный размер цены контракта, предусмотренный пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

²² Определение Верховного Суда РФ от 29.04.2022 № 308-ЭС22-5137 по делу № А15-366/2021.

и муниципальных нужд». Суды отметили, что муниципальный заказчик осуществил искусственное дробление объекта закупки с тем, чтобы обойти требование закона о размещении заказа посредством конкурентных процедур и создать формальные условия, предусмотренные подп. 4 п. 1 ст. 93 Закона, для заключения договоров с единственным поставщиком, когда фактически основания для этого отсутствовали.

Таким образом, мы видим, что искусственным дроблением закупки может быть признано заключение в течение непродолжительного времени контрактов по пп. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона на поставку одноименных товаров, содержащих идентичные условия и направленных на достижение единой хозяйственной цели, которые образуют единую сделку, искусственно раздробленную на несколько контрактов для формального соблюдения ограничений, установленных в Законе.

5. В порядке дискуссии

Первый вопрос. На какую область товарного рынка должно быть преимущественно ориентировано обеспечение конкуренции в сфере закупок: на производственную или торговую? Товарный рынок в отличие от рынка работ и услуг имеет четкое субъектное разделение на производителей и продавцов (оптовых, мелкооптовых, розничных) и, соответственно, объектное — товаро-производственную и торговую сферы. Эксперты на вопрос: «Какую область товарного рынка следует развивать первоочередным порядком — производственную или торговую?» — чаще всего отвечают: «И ту, и другую». Однако на практике в сфере закупок нередко вопросы обеспечения конкуренции ассоциируются с участниками — продавцами товара (не с производителями и не с различными марками, моделями идентичных товаров).

Пункт 1 ч. 1 ст. 33 Закона ограничивает право заказчика на установление требований (указаний) к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования или указания влекут за собой ограничение количества участников закупки. Из личной практики автору известен случай, когда заказчик при закупке автомобиля разработал описание объекта под конкретную модель (на сленге заказчиков — «заточил»), чем исключил возможность участия участников закупки, предлагающих другие модели. Однако заявки на процедуру подали свыше 10 участников, предлагавших одну и ту же модель. Этот довод при рассмотрении жалобы в УФАС использовал заказчик для своей защиты. Таким образом, обеспечение и защита конкуренции товаров, производителей, товарного рынка в определенных условиях может превратиться в защиту конкуренции перепродавцов одного и того же товара.

Заслуживает интереса деление в правоприменительной практике объекта закупки на «производство товара»

и «поставку товара». Так суд, рассматривая конкретное дело, указал, что «отсутствие товара с необходимыми характеристиками у какого-либо потенциального участника закупки не может являться признаком ограничения круга участников закупки, поскольку объектом закупки является поставка товара, а не его производство (т. е. Общество не было лишено возможности закупить и поставить заказчику необходимый ему товар)»²³.

Второй вопрос. В применении КТРУ, на наш взгляд, заложены истоки двух противоречий. Эта проблема нами поднималась в работе «Законодательство РФ о контрактной системе: потребности заказчика и развитие конкуренции на этапе описания объекта закупки» [13]. **Первое противоречие** — для отечественного права характерно закрепление правовых норм в законах и подзаконных НПА, расположенных в определенной системе иерархии. Наивысшей юридической силой обладают законы. Подзаконный НПА, если ему не делегировано законом такое право, не может регулировать порядок применения закона. Однако нормы подзаконного НПА — ПП РФ № 145²⁴, устанавливающего порядок применения КТРУ, ставит вопрос в однозначности такой оценки. **Второе противоречие** — между обеспечением необходимой конкуренции и закупкой продукции с необходимыми для заказчика характеристиками.

Проявим осторожность в оценках и выводах требований Закона и подзаконного акта (ПП № 145) и будем руководствоваться таким толкованием правовой нормы: заказчик в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 145 вправе определять наименование закупаемой продукции и описывать закупаемые товары, работы, услуги (в соответствии со своими потребностями), руководствуясь ст. 33 Закона, *только если КТРУ не установлена соответствующая позиция, а также требования к ней*. Если позиция есть, заказчик обязан ее применить (с теми характеристиками, которые указаны в позиции, если они есть), при этом ему разрешается установить дополнительные характеристики, обосновав их.

Однако не факт, что в случае обжалования контрольный орган примет это обоснование заказчика.

Третий вопрос. С нашей точки зрения, необходима переоценка аукционного перечня, не дожидаясь, когда жизнь даст для этого тревожный сигнал. Совершенно

²³ Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 19.05.2022 № Ф07-3513/2022 по делу № А21-6250/2021 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

²⁴ Об утверждении Правил формирования и ведения в Единой информационной системе в сфере закупок Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Постановление Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 // СПС КонсультантПлюс. Законодательство. Версия Проф. URL: consultant.ru

правильно, что не так давно из аукционного перечня были исключены строительные работы. Считаем, что для «аукционной» сферы расширены конкурентные условия для участников, а также для заказчиков — в экономии бюджетных средств и ограничены возможности заказчиков в отборе наилучшей по качеству продукции. Частично этот тезис подтверждает запрет закупок услуг по организации отдыха детей и их оздоровления аукционом (ст. 27 ч. 8 Закона), введенный, к огромному сожалению, с опозданием — после того, как в 2016 г. во время поездки в Карелию в Сямозере утонули 14 детей (услуги по отдыху были закуплены аукционом по самой дешевой цене).

Заключение

1. Под эффективностью государственных (муниципальных) закупок на основании правоприменительного толкования законодательства РФ о контрактной системе с учетом экспертной оценки следует понимать результат закупочной деятельности заказчика, характеризующийся уровнем экономности, результативности, целесообразности, законности, социальной ориентированности и поддержки добросовестной конкуренции.

2. Согласно ст. 10 Закона № 44-ФЗ заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции, а согласно ч. 1 ст. 12 Закона государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Следовательно, основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения закупок, является не только обеспечение максимально широкого круга участников закупки, но и выявление в результате закупки лица, исполнение контракта которым в большей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

3. Заказчик в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 вправе определять наименование закупаемой продукции и описывать закупаемые товары, работы, услуги (в соответствии со своими потребностями), руководствуясь ст. 33 Закона, только если КТРУ не установлены соответствующая позиция, а также требования к продукции. Если позиция есть, заказчик обязан ее применить, при этом ему разрешается установить дополнительные требования к продукции, обосновав их.

4. Отмечая несомненную важность применения КТРУ в обеспечении конкуренции и противодействии коррупции, предлагаем дополнить ст. 33 Закона нормой следующего содержания: «Если закупается товар, работа, услуга, на которую имеется в КТРУ соответствующая позиция, заказчик при соблюдении требований настоящей статьи обязан применить указанные в Каталоге наименование товара, работы, услуги, единицы измерения количества и описание товара, работы, услуги» [13].

5. По нашему мнению, применение КТРУ затрудняет заказчикам реализацию принципа контрактной системы стимулирования инноваций при осуществлении закупок продукции для государственных и муниципальных нужд. Предлагаем дополнить ст. 33 Закона нормой следующего содержания: «При разработке КТРУ учитываются принципы контрактной системы в сфере закупок, в том числе обеспечения конкуренции, стимулирования инноваций, эффективности осуществления закупок» [13].

6. С нашей точки зрения, необходимо сокращение аукционного перечня. Считаем, что закупка аукционом расширяет конкурентные условия участия для участников, а также для заказчиков в экономии бюджетных средств и ограничивает возможности заказчиков в отборе наилучшей по качеству продукции.

7. В целях снижения риска привлечения к административной ответственности за нарушения требований законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ст. 7.29 КоАП) при закупке у единственного поставщика по пп. 4, 5 ч. 1 ст. 93 Закона по признакам так называемого дробления сделки рекомендуем не заключать с одним поставщиком в один день (или с небольшим временным разрывом) контракты с одинаковыми требованиями к закупаемым товарам (работам, услугам). ■

Литература [References]

1. Добрецов Г. Б. Эффективность закупки продукции для государственных и муниципальных нужд: понятие и критерии оценки // Менеджмент социальных и экономических систем. 2021. № 3(23). [Dobretsov G. B. Efficiency of product procurement for state and municipal needs: concept and evaluation criteria // Social and economic systems management. 2021;(3):29–35, (In Russ.)]
2. Добрецов Г. Б. К вопросу об оценке эффективности закупок продукции для нужд уголовно-исполнительной системы // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России: Научно-практическое ежеквартальное издание. М.: Научно-исследовательский институт ФСИН России. 2021. С. 232–237. EDN: QNVDZG. [Dobretsov G. B. On the issue of assessing the

- effectiveness of product purchases for the needs of the penal system // Scientific works of the PKU Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia: Scientific and practical quarterly publication. M.: Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia. 2021. P. 232-237, (In Russ.)]
3. Добрецов Г. Б. Дефиниция «эффективность государственной (муниципальной) закупки»: определение и система ее оценки // Современное общество и право. 2022. № 2(57). С. 112-120. EDN: JGOCBZ. [Dobretsov G. B. Definition "efficiency of state (municipal) procurement": definition and system of its evaluation // Modern Society and Law. 2022;(2(57)):112-120, (In Russ.)]
4. Сочнева Е.Н., Русаков А.Г. Актуальные вопросы проверки эффективности системы государственных закупок: правовые аспекты // Высотехнологичное право: генезис и перспективы: Материалы III Международной межвузовской научно-практической конференции, Москва-Красноярск, 24–25 февраля 2022 года. Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет. 2022. С. 267-274. EDN KLISBQ. [Sochneva E.N., Rusakov A.G. Topical issues of verifying the efficiency of the public procurement system: legal aspects // High-tech law: genesis and prospects: Materials of the III International Intercollegiate Scientific and Practical Conference, Moscow-Krasnoyarsk, February 24-25, 2022. Krasnoyarsk: Krasnoyarsk State Agrarian University. 2022. P. 267-274, (In Russ.)]
5. Шешукова Т.Г. Эффективность осуществления государственных закупок в бюджетных учреждениях: методический аспект // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2018. № 16(448). С. 11-18. EDN RWWNCX. [Sheshukova T. G. Efficiency of public procurement in budgetary institutions: methodological aspect // Accounting in Budgetary and Non-Profit Organizations. 2018;(16(448)):11-18, (In Russ.)]
6. Добрецов Г.Б. К вопросу о показателях, характеризующих эффективность закупок продукции для нужд уголовно-исполнительной системы // Научные труды ФКУ НИИ ФСИН России: Научно-практическое ежеквартальное издание. М.: Научно-исследовательский институт ФСИН России. 2021. С. 237-246. EDN VNKOHP. [Dobretsov G. B. On the issue of indicators characterizing the effectiveness of product purchases for the needs of the penal system//Scientific works of the PKU Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia: Scientific and practical quarterly publication. M.: Research Institute of the Federal Penitentiary Service of Russia. 2021. P. 237-246, (In Russ.)]
7. Хайруллина А.Д., Губайдуллина А.И., Макарова Е.С. Исследование эффективности обеспечения конкуренции в государственных и муниципальных закупках на основе анализа риска // Вестник Российского университета кооперации. 2022. № 1(47). С. 127-131. EDN ETSGLE. [Khairullina A.D., Gubaidullina A.I., Makarova E.S. Study of the efficiency of ensuring competition in state and municipal procurements on the basis of risk analysis // Vestnik of the russian university of cooperation. 2022;(1(47)):127-131, (In Russ.)]
8. Сайгина, Е.П., Бакальская Е.В. Проблемы, связанные с конкуренцией на рынке государственных закупок // Аллея науки. 2017. Т. 4. № 16. С. 312-315. EDN: YOJPGA. [Saigina, E.P., Bakalskaya E.V. Problems related to competition in the public procurement market // Alley of Science. 2017;4(16):312-315, (In Russ.)]
9. Система государственных закупок в России: конкуренция против качества? / А. Конов, И. Бегтин, Н. Горбачева и др.; Под ред. М. Комина; Центр перспективных управленческих решений. М.: ЦПУР; Антикоррупционный центр НИУ ВШЭ, 2019. 64 с. (Серия «Аналитические записки по вопросам государственного управления»), https://doi.org/10.52672/27132137_2019_01_01_08 [Public procurement system in Russia: competition against quality? / A. Konov, I. Begtin, N. Gorbacheva and et al., ed. M. Komin; Center for Promising Management Decisions. M.: CPUR; HSE Anti-Corruption Center, 2019. 64 p. (Series "Analytical Notes on Public Administration"), (In Russ.), https://doi.org/10.52672/27132137_2019_01_01_08]
10. Серогодский В. Э. Законодательное регулирование способов добросовестной конкуренции в процессе закупок // Электронное сетевое издание «Международный правовой курьер». 2020. № 2. С. 39-43. EDN PFRBNJ. [Serogodskiy V.Ed. Legislative regulation of fair competition methods in the procurement process // International legal courier. 2020;(2):39-43, (In Russ.)]
11. Митрофанова О.Н. О важности неценовой конкуренции в системе государственных и муниципальных закупок // Вектор экономики. 2021. № 2(56). С. 20. DOI 10.51691/2500-3666_2021_2_3. EDN SQBUBC. [Mitrofanova O.N. On the importance of non-price competition in the system of state and municipal procurement // Vector Economy. 2021;(2(56)):20, (In Russ.), DOI 10.51691/2500-3666_2021_2_3]
12. Добрецов Г. Б. Эффективная закупка образовательных услуг для государственных и муниципальных нужд // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктыв-

карского государственного университета. 2021. Т. 1. № 3. С. 334–343.

DOI 10.34130/2070-4992-2021-1-3-334. EDN OSJSEF. [Dobretsov G. B. Effective procurement of educational services for state and municipal needs // Corporate Governance and Innovative Economic Development of the North: Bulletin of the Research Center of Corporate Law, Management and Venture Investment of Syktyvkar State University. 2021. Vol. 1, issue 3. P. 334–343.

DOI: 10.34130/2070-4992-2021-1-3-334 (In Russ.)]

13. Добрецов Г. Б. Законодательство РФ о контрактной системе: потребности заказчика и развитие конкуренции на этапе описания объекта закупки // Современное общество и право. 2022. № 1(56). С. 122–

129. EDN ROXNGE. [Dobretsov G.B. Legislation of the Russian Federation on the contract system: customer needs and development of competition at the stage of description of the procurement object // Modern Society and Law. 2022;(1(56)):122-129, (In Russ.)]

Сведения об авторе

Добрецов Григорий Борисович: кандидат исторических наук, доцент по кафедре административного права, юрист, специалист в сфере закупок, старший научный сотрудник НИЦ-1 ФКУ «Научно-исследовательский институт Федеральной службы исполнения наказаний РФ» (ФКУ НИИ ФСИН России)
2096900@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 29.06.2022
Одобрена после рецензирования: 25.07.2022
Принята к публикации: 15.08.2022
Дата публикации: 29.09.2022

The article was submitted: 29.06.2022
Approved after reviewing: 25.07.2022
Accepted for publication: 15.08.2022
Date of publication: 29.09.2022