

УДК 347

Запорожцева Анастасия Алексеевна, магистрант кафедры гражданского права, Российский государственный университет правосудия Крымский филиал (г. Симферополь)

e-mail: nastia.zet@gmail.com

Научный руководитель: Грейдин Олег Игоревич, доцент кафедры гражданского права, Российский государственный университет правосудия Крымский филиал (г. Симферополь)

ПРОБЛЕМЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК, НЕ ИМЕЮЩИХ ОБЪЕМА

Аннотация: в статье приведен анализ способа проведения государственных закупок, не имеющих объема, и выделены проблемы, возникающие в ходе его реализации.

Ключевые слова: государственные закупки, закупка, не имеющая объема, начальная цена единицы товара, работы, услуги, максимальное значение цены контракта, ограничение экономической конкуренции.

A. A. Zaporozhtseva, master student of the Department of Civil Law, Russian State University of Justice Crimean Branch (Simferopol)

e-mail: nastia.zet@gmail.com

PROBLEMS ARISING DURING PUBLIC PROCUREMENT THAT DO NOT HAVE VOLUME

Resume: the article analyzes the method of conducting public procurement that does not have volume, and highlights the problems that arise during its implementation.

Key words: public procurement, procurement that does not have volume, the initial price of a unit of goods, works, services, the maximum value of the contract price, restriction of economic competition.

В системе государственных закупок при осуществлении закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд существует множество вариантов проведения закупок. Одним из новых способов закупок стал введенный с 1 июля 2019 года способ выбирать победителя не только по начальной (максимальной) цене контракта, но и по начальной цене единицы товара, работы, услуги, а также начальной сумме цен указанных единиц, регламентированный ч. 24 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹ (далее – Закон). Данный способ существовал и ранее, однако он был ограничен списком категорий товаров, услуг и работ, и на данный момент эти ограничения сняты.

Указанный выше способ закупки используется в случаях, в которых невозможно заранее определить объем или количество необходимых услуг, работ или товара. В случаях проведения таких закупок Закон обязывает указывать в контракте и техническом задании к проводимой закупке цены единиц товаров, работ, услуг и максимальное значение цены контракта, также в контракте должен быть прописан порядок определения количества товара, работы, услуги на основании заявок заказчика (ч. 1 и 2 ст. 34 Закона). В соответствии с ч. 2 ст. 34 Закона, в случаях, предусмотренных Правительством, указанных в Постановлении Правительства РФ от 13.01.2014 № 19² заказчику также необходимо указывать формулу цены и максимальное значение цены контракта. Формула в каждом конкретном случае будет индивидуальна и не будет зависеть от результатов процедуры выбора поставщика. Формула цены –

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 08.12.2020) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"// Российская газета. 2013. № 80. 12 апреля.

² Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 N 19 (ред. от 31.03.2018) "Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта"// <http://pravo.gov.ru> 31.03.2018.

это правила расчета сумм, которые подлежат выплате поставщику в ходе исполнения контракта.

Для того, чтобы реализовать данную закупку, заказчик должен рассчитать начальную сумму единиц всех товаров, услуг или работ. Начальная сумма единиц всех товаров, услуг или работ состоит из суммы всех объектов закупки. Чтобы найти эту сумму, складывают все полученные цены за единицу товара, услуги или работы. Цена за единицу должна быть рассчитана и обоснована по правилам, установленным ст. 22 Закона. В сложных закупках, например, оказание услуг по диагностике, техническому обслуживанию и ремонту автомобилей, цена за единицу услуги складывается не только из цены одного нормо-часа работы специалиста, но и цены необходимой детали для ремонта в каждом конкретном случае поломки.

Максимальное значение цены контракта по сути представляет собой бюджет, который заказчик готов потратить на закупку и совпадает с бюджетными лимитами, доведенными на данную закупку, поскольку заказчик не может заранее знать, сколько раз и в каких объемах в течение года ему будет необходимо воспользоваться данными услугами, работами или товарами, и поэтому закладывает для себя максимальную возможность воспользоваться ими. В процессе проведения закупки во время аукциона или в заявке участники снижают начальную сумму всех цен объектов закупки. При этом снижается не максимальное значение цены контракта, а плата за каждый отдельный товар или услугу пропорционально снижению цены победителя во время торгов (ч. 17 ст. 68 Закона). По окончании процедуры закупки заказчик определяет коэффициент снижения, который рассчитывается, исходя из разницы между начальной суммой цен всех единиц, составляющих закупку, и предложением участника закупки. Полученный коэффициент снижения при заключении контракта применяется к каждой начальной цене единицы закупки отдельно, при этом стоимость единичных расценок в контракте определяется при помощи расчета пропорционального снижения их начальных цен. Особенность заключается в том, что участник закупки в пределах общей цены сделанного им

предложения не имеет права на какую-то отдельную продукцию предлагать большее снижение, а на какую-то меньшее. Во всех случаях определение единичных расценок производится путем их пропорционального снижения.

Благодаря расширению возможностей заказчика, предоставленных Законом, при выборе варианта проведения закупки заказчик вправе самостоятельно решить вопрос о проведении закупки, как по начальной максимальной цене контракта, так и по цене за единицу, сумме цен за единицу, за исключением случаев, предусмотренных Постановлением Правительства РФ от 13.01.2014 № 19. До внесения изменений в Закон такие возможности существовали, однако были жестко ограничены перечнем случаев, в которых разрешалось выбирать по цене за единицу. В то же время, как свидетельствует сложившаяся практика, потребность в определении победителя по цене за единицу, сумме цен за единицу возникала гораздо чаще, чем это допускал Закон. В связи с данным ограничением у заказчиков при заключении контракта возникали трудности в тех случаях, когда определить точное количество необходимого товара, работы, услуги на весь срок исполнения контракта было весьма затруднительно. Новые правила предоставили заказчикам расширенные возможности при определении условий исполнения контракта, упразднив необходимость внесения изменений, и каким-либо иным способом решать возникшие вопросы в процессе исполнения контракта.

Следует отметить, что при расширении возможностей заказчика возникают определенные осложнения, связанные с применением данной процедуры. Предоставляя новые возможности, Законодатель не стал четко регламентировать весь процесс исполнения контрактов такого типа, поэтому заказчику необходимо самому решать данную проблему с помощью Гражданского кодекса Российской Федерации³ (далее – ГК РФ).

Договор, в соответствии со ст. 432 ГК РФ, считается заключенным в том случае, когда сторонами согласованы все его существенные условия. При этом,

³ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)" от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020)// Собрание законодательства РФ. – 1994. – 05 декабря. – № 32. – Ст. 3301.

по договору поставки существенными будут условия относительно наименований и количества товара, по работам и услугам – относительно объемов и стоимости работ и услуг. В тех же случаях, когда при заключении договора невозможно заранее определить количество товаров, объемы работ и услуг, существенные условия окажутся несогласованными. В таких случаях договоры поставки, выполнения работ, оказания услуг считать заключенными невозможно. В то же время, ГК РФ допускает заключение таких договоров, договоры указанной категории признаются рамочными договорами. Так, рамочным договором (договором с открытыми условиями) признается договор, определяющий общие условия обязательственных взаимоотношений сторон, при этом указанные условия могут конкретизироваться и уточняться сторонами путем заключения отдельных договоров, а также подачи заявок одной из сторон или иным образом, во исполнение либо на основании рамочного договора (ст. 429.1 ГК РФ).

Один из примеров нарушения требований, предъявляемых к процедуре проведения закупок, не имеющих объема, содержится в решении УФАС по делу № 08/279-17 о нарушении законодательства об осуществлении закупок по городу Севастополю от 28.02.2017⁴. В данном решении Комиссией по контролю в сфере закупок города федерального значения Севастополя Управления Федеральной антимонопольной службы по Республике Крым и городу Севастополю было выявлено следующее нарушение: «Заказчиком проводится закупка, при заключении контракта по которой объем подлежащих выполнению работ по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники невозможно определить, а в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке Заказчиком не указана цена единицы работы или услуги. При этом в извещении об осуществлении закупки не указано, что оплата выполнения работы или оказания услуги осуществляется по цене единицы работы или услуги исходя из объема фактически выполненной работы

⁴ Решение по делу № 08/279-17 о нарушении законодательства об осуществлении закупок от 28.02.2017 // <https://br.fas.gov.ru> 28.02.2017

или оказанной услуги, по цене единицы услуги, но в размере, не превышающем начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке.» Данное нарушение подпадает под требования пункта 2 статьи 42 Закона и влечет административный штраф в соответствии с частью 4.2 статьи 7.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁵.

Проанализировав данный пример, можно понять, что ошибка заказчика в данном случае была в том, что он, воспользовавшись процедурой проведения закупки, не имеющей объема, не выполнил все условия для проведения данной закупки, а именно не указал цену единицы товара, работы или услуги, что повлекло за собой проверку со стороны УФАС и отмену протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе котировок по данной закупке.

Определившись с понятием, целью и правилам процедуры проведения закупок, не имеющих объема, можно выделить плюсы и минусы проведения данной процедуры. При этом, все плюсы, которые имеет данный способ закупки, относятся непосредственно к заказчику и состоят в том, что заказчик может сам выбирать только те позиции, которые ему необходимы в данный момент и заказывать их столько раз, сколько позволит максимальное значение цены контракта. Также к плюсам можно отнести отсутствие рамок изменения цены на 10 процентов и необходимости подписания дополнительных соглашений. На этом плюсы заканчиваются и начинается длинный список минусов, создающих проблемы как заказчику, так и поставщику.

На наш взгляд, самым большим минусом данной процедуры является потенциальная возможность ограничения экономической конкуренции и проявления коррупции. Данная возможность обусловлена тем, что заказчик при проведении закупок с неопределенным объемом может заложить в них весьма широкий перечень поставляемой продукции. Следовательно, претендующему

⁵ "Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях" от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 08.12.2020)/Российская газета 31 декабря 2001 г. № 2868

на заключение контракта поставщику следует быть готовым к поставке всего перечня продукции в указанные контрактом сроки, т.е. фактически иметь весь требуемый товар в наличии и хранить его, исходя из возможных требований заказчика. Не каждый поставщик готов ради одного контракта докупать все те многочисленные позиции, которые могут (теоретически) понадобиться при исполнении контракта, а могут и не понадобиться. Именно этот факт, на наш взгляд, является проявлением ограничения экономической конкуренции и порождает возможность коррупционной составляющей, так как поставщик, «нужный» заказчику, имеет возможность держать на складе только тот ограниченный ассортимент продукции, который действительно необходим, так как будет предупрежден о нем заранее, ещё до объявления закупки. Соответственно «свой» участник будет иметь преимущество перед другими участниками, ведь остальные попросту не станут подавать заявки на проводимую закупку, так как это заведомо невыгодно.

Еще одним минусом и проблемой при проведения данной процедуры может стать невозможность применения пропорционального снижения к некоторым товарам, заложенным в каталоге товаров, работ или услуг, поскольку максимальная цена единицы отдельных товаров может быть настолько низкой (иногда даже меньше 1 копейки), что снизить ее не представляется возможным. Соответственно, технически невозможно провести закупку с неопределенным объемом на продукцию, стоимость единицы которой незначительна.

Как это ни парадоксально звучит, минусом для заказчика также может стать риск возникновения экономии при неполном исполнении контракта. С первого взгляда, экономия полезна для бюджета, однако, как показала практика, не для заказчика, ведь с образованием избытка средств в текущем году, в следующем году на эти же цели заказчику выделяют меньше бюджетных средств, которых может не хватить, ведь невозможно точно рассчитать, сколько раз за год, к примеру, придет в негодность служебный автомобиль или картридж принтера.

Также существует проблема, возникающая в случаях, когда в перечень необходимых товаров, работ или услуг входит очень большое количество единиц товаров, работ или услуг (иногда их может быть несколько тысяч). Проблема состоит в том, что Закон при осуществлении закупок с неопределенным объемом предусматривает обязанность заказчика в извещении в структурированном виде указать не только максимальное значение цены контракта и начальную сумму цен единиц, но также максимальную цену единицы каждого товара, работы, услуги, входящего в перечень. Поскольку данных единиц может быть крайне много, это становится невыполнимой задачей для заказчика.

Подводя итоги, можно прийти к выводу, что расширение возможностей заказчика при использовании процедуры проведения закупки, не имеющей объема, имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Однако, если сравнить их количество и качество, можно сделать вывод, что данная процедура проработана законодателем в недостаточной мере и нуждается в дополнительных ограничениях и уточнениях для предотвращения нарушений в области ограничения экономической конкуренции и возможных проявлений коррупции, а также для более удобной реализации в тех случаях, когда необходимо закупить большое количество единиц товаров, работ, услуг или при очень низкой начальной цене за единицу товара, работы или услуги.

Список источников:

- 1) Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 N 51-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – 05 декабря. – № 32. – Ст. 3301.
- 2) Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Российская газета 31 декабря 2001 г. № 2868.
- 3) Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 08.12.2020) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд" // Российская газета. 2013. № 80. 12 апреля.

4) Постановление Правительства РФ от 13.01.2014 N 19 (ред. от 31.03.2018) "Об установлении случаев, в которых при заключении контракта в документации о закупке указываются формула цены и максимальное значение цены контракта"// <http://pravo.gov.ru> 31.03.2018.

5) Решение по делу № 08/279-17 о нарушении законодательства об осуществлении закупок от 28.02.2017 // <https://br.fas.gov.ru> 28.02.2017.