

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ЗАКУПКИ У ЕДИНСТВЕННОГО ПОСТАВЩИКА (ПОДРЯДЧИКА, ИСПОЛНИТЕЛЯ) В РАМКАХ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

О.А. БЕЛЯЕВА

Беляева Ольга Александровна, доктор юридических наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Согласно данным Счетной палаты Российской Федерации ежегодно в сфере государственных и муниципальных заказов заключается контрактов почти на 5 трлн. руб., при этом в 70% случаев контракты заключаются с единственным поставщиком товара или услуги <1>.

<1> Наумов И. К процедуре госзакупок подключили нового регулятора // Новая газета. 2013. 22 авг.

Термин "единственный поставщик", разумеется, законодательной новеллой не является. Вместе с тем исследование норм Федерального закона от 5 апреля 2013 г. N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" <2> (далее - Закон о контрактной системе) дает повод задуматься о предстоящих нюансах применения заказчиками данного способа определения поставщика.

<2> СЗ РФ. 2013. N 14. Ст. 1652.

"Единственный поставщик" в системе способов закупок

Одним из центральных понятий Закона о контрактной системе выступает "закупка" - совокупность действий, осуществляемых заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта (ст. 3 Закона). Иными словами, закупка - комплекс последовательных действий заказчика, в первую очередь нацеленных на выбор контрагента для заключения с ним конкретного контракта.

Прежде отечественному законодательству была свойственна несколько иная терминология. Так, согласно п. 30 Положения об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденного Указом Президента РФ от 8 апреля 1997 г. N 305 "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" <3>, заказчик был наделен правом размещать заказы на закупки продукции для государственных нужд у единственного источника по согласованию с Министерством экономики РФ или с уполномоченным им территориальным органом <4>.

<3> СЗ РФ. 1997. N 15. Ст. 1756.

<4> Кстати, именно такое понятие, как "закупка из единственного источника" (single-source procurement), характерно для Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках (принят в г. Вене 1 июля 2011 г. на 44-ой сессии ЮНСИТРАЛ) // СПС "КонсультантПлюс".

Причем для применения "закупки у единственного источника" были определены всего лишь четыре случая:

1) наличие срочной потребности в продукции, в связи с чем проведение торгов (конкурса) или применение иного способа размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно, при условии, что обстоятельства, обусловившие срочную потребность, невозможно было предусмотреть заранее и они не явились результатом медлительности действий заказчика;

2) возникновение вследствие чрезвычайных обстоятельств срочной потребности в определенной продукции, в связи с чем применение иных способов размещения заказов на закупки продукции для государственных нужд нецелесообразно с учетом затрат времени;

3) продукция может быть получена только от одного поставщика либо единственный поставщик обладает исключительными правами в отношении данной продукции и отсутствует ее равноценная замена;

4) наличие обстоятельств, позволяющих заказчику проводить специализированные закрытые торги (закрытый конкурс), в случае если заказчик установил, что проведение закупок из единственного источника является наилучшим способом закупок.

В ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 21 июля 2005 г. N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" <5> (далее - Закон о размещении заказов) было введено понятие "размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)". Поначалу в ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов было определено только 11 случаев размещения заказа у единственного поставщика, в то время как на сегодняшний день их насчитывается ни много ни мало - 37.

<5> СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. 1). Ст. 3105.

В нашем законодательстве данный способ размещения заказа всегда ограничивался от торгов, которые были и остаются предпочтительными способами заключения публичных контрактов. Весьма удачной в этой связи видится классификация способов размещения заказа, предложенная Л.В. Андреевой, на основные (торги) и дополнительные (запрос котировок, "единственный поставщик") <6>. Основные способы могут применяться заказчиками и без специального указания на это в Законе, в то время как использование дополнительных способов возможно лишь в строго определенных законом случаях.

<6> См.: Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009. С. 129.

В современной судебной и арбитражной практике размещение заказа у единственного поставщика характеризуется как исключение из общих правил размещения публичных заказов, направленное на установление разумного соотношения суммы сделки и затрат на ее заключение; установление данного исключения имеет целью оптимизировать соотношение прав хозяйствующих субъектов и экономической целесообразности расходов, связанных с проведением торгов <7>.

<7> См., например: Постановление Верховного Суда РФ от 12 апреля 2012 г. N 49-АД12-3; Постановление Президиума ВАС РФ от 12 июля 2011 г. N 2518/11 по делу N А01-1223/2010; Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 14 апреля 2011 г. по делу N А67-4499/2010 и др.

Законодательное определение понятия "единственный поставщик" было дано лишь однажды в ч. 1 ст. 55 Закона о размещении заказов, где сказано, что под размещением заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) понимается способ размещения заказа, при котором заказчик предлагает заключить контракт только одному поставщику (исполнителю, подрядчику). Как отмечает Л.В. Андреева, контракт в этом случае заключается обычным способом: путем направления проекта контракта одной стороной (заказчиком) и подписания его другой стороной (поставщиком, подрядчиком, исполнителем) <8>.

<8> См.: Андреева Л.В. Указ. соч. С. 138.

Сейчас в ст. 24 Закона о контрактной системе наблюдается противопоставление так называемых конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закупке у единственного поставщика. С одной стороны, такое противопоставление можно считать уместным, поскольку в число конкурентных способов входят не только торги, но также запрос котировок и запрос предложений, торгами, строго говоря, не являющиеся <9>.

<9> В обиходе за конкурентными способами закрепилось еще и такое название, как "псевдоторги". См.: Бюллетень оперативной информации "Московские торги". 2012. N 26. С. 14.

Говоря о "конкурентных способах", представляется ненужным упоминать конкуренцию в том смысле, который придается этому понятию в антимонопольном законодательстве (п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" <10>). Здесь имеет место конкуренция в более узком значении - как состязание и соперничество между двумя и более субъектами в конкретном соревновании за право заключить контракт на определенных условиях. Справедливым в этой связи видится высказывание Н.И. Клейн:

"Все, что связано с торгами, не имеет прямого отношения к защите конкуренции на товарном рынке... Конкуренция на торгах - это не конкуренция на рынке, а конкуренция за рынок" <11>.

<10> СЗ РФ. 2006. N 31 (ч. 1). Ст. 3434.

<11> Интервью с главным научным сотрудником Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заслуженным юристом РФ, профессором Н.И. Клейн // Конкурентное право. 2012. N 1 (цит. по: СПС "КонсультантПлюс").

С другой стороны, разделив способы определения поставщиков на конкурентные и неконкурентные, Закон о контрактной системе упустил из виду описание самой процедуры закупки у единственного поставщика.

С учетом сложившегося в отечественном законодательстве подхода к ограничению "единственного поставщика" и от торгов, и от конкурентных способов определения поставщиков представляется необходимым в рамках применения и толкования норм Закона о контрактной системе придерживаться того понимания этой процедуры, которое заложено в ч. 1 ст. 55 Закона о размещении заказов.

Случаи закупки у единственного поставщика: новое прочтение

При изучении норм Закона о контрактной системе, конечно, обращает на себя внимание количественное несовпадение случаев закупки у единственного поставщика в ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов, где их названо 37, и в ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, где их определено лишь 28. Такое расхождение объясняется, прежде всего, тем, что некоторые случаи "ушли" в запрос предложений (к примеру, договор энергоснабжения или купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии, поставка спортивного инвентаря и оборудования, оказание преподавательских услуг физическими лицами), другие - оказались охвачены ст. 15 Закона о контрактной системе.

Данная норма предоставляет бюджетным учреждениям право выбрать порядок осуществления своих закупок в части расходования средств, полученных за счет грантов, от приносящей доход деятельности, а также в качестве исполнителя по контракту в случае заключения договора на привлечение соисполнителей.

В трех названных случаях бюджетное учреждение располагает альтернативой: проводить закупки по правилам Закона о контрактной системе либо утвердить положение о закупке и работать в соответствии с нормами Федерального закона от 18 июля 2011 г. N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" <12> (далее - Закон о закупках). Проще говоря, для бюджетных учреждений правила осуществления закупок теперь могут различаться в зависимости от истории появления у них денежных средств.

<12> СЗ РФ. N 30 (ч. 1). Ст. 4571.

Всем известная норма о размещении заказов в пределах лимита 100 тыс. руб. в Законе о контрактной системе сохранена, но вот условия ее применения совершенно изменились. Данный лимит будет определяться не по одноименным товарам (работам, услугам) в течение квартала (понятие "одноименность" в Законе о контрактной системе отсутствует как таковое), а разово, т.е. применительно к одной закупке. Ограничен лишь годовой объем таких закупок: не более 5% от размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика в соответствии с планом-графиком, и не более 50 млн. руб. в год. При этом названные предельные значения не будут распространяться на закупки товаров, работ, услуг, осуществляемые заказчиками для нужд сельских поселений.

Модифицированы и правила использования лимита в размере 400 тыс. руб. Помимо того, что он также соотносится с разовой закупкой, но не может превышать 50% размера средств, предусмотренных на осуществление всех закупок заказчика согласно плану-графику, и не более 20 млн. руб. в год; изменился круг заказчиков, которые могут таким лимитом воспользоваться.

Так, на основании п. 14.1 ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов лимит в размере 400 тыс. руб. могли применять театры, учреждения, осуществляющие концертную деятельность, государственные образовательные учреждения, телерадиовещательные учреждения, цирки, музеи, дома культуры, клубы, библиотеки и архивы.

Теперь же согласно п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе в этот перечень добавляются такие учреждения культуры, как зоопарк, планетарий, парк культуры и отдыха, заповедник, ботанический сад, национальный парк, природный парк, ландшафтный парк, дворец культуры.

Уместно остановиться и еще на одном нюансе. По ныне действующему Закону о размещении заказов лимитом в размере 400 тыс. руб. могут пользоваться только государственные образовательные учреждения, а согласно Закону о контрактной системе - государственные и муниципальные. Однако это вовсе не означает расширение перечня заказчиков. Если строго следовать тексту п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, то речь в данной норме идет об "осуществлении закупки... государственным или муниципальным образовательным учреждением, государственным или муниципальным учреждением культуры, уставными целями деятельности которых являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия...". И образовательное учреждение, и учреждение культуры, каждое в отдельности, упомянуты в рассматриваемой норме в единственном числе. В оговорке же слова используются во множественном числе ("уставными целями деятельности которых являются..."). Поэтому под действие данной нормы подпадают не любые государственные или муниципальные образовательные учреждения, а лишь только те из них, уставными целями деятельности которых, среди прочего, являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия.

Следует акцентировать внимание и на новом случае неконкурентной закупки. Так, оплата услуг адвоката, назначенного органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве или в качестве представителя в гражданском судопроизводстве, в свое время была выведена из сферы регулирования Закона о размещении заказов (см. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. N 326-ФЗ <13>). Теперь же для этих целей должен заключаться контракт по процедуре закупки у единственного исполнителя (п. 27 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе).

<13> СЗ РФ. 2011. N 48. Ст. 6727.

Это нововведение видится правильным, ведь в соответствии с п. 8 ст. 25 Федерального закона от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации" <14> расходы на оплату услуг адвоката в указанных выше случаях подлежат оплате из федерального бюджета, эту оплату производят органы дознания, предварительного следствия, прокуратуры, суды.

<14> СЗ РФ. 2002. N 23. Ст. 2102.

Информационное обеспечение закупки у единственного поставщика: до и после процедуры

Закон о размещении заказов не обязывает заказчиков делать извещение о размещении заказа у единственного поставщика на официальном сайте. Теперь же в ч. 2 ст. 93 Закона о контрактной системе появилась норма, весьма схожая с правилами, предусмотренными в ст. 4 Закона о закупках. Так, ровно в половине из 28 случаев, перечисленных в ч. 1 ст. 93 Закона, заказчик обязан разместить в единой информационной системе извещение об осуществлении закупки у единственного поставщика не позднее чем за пять дней до даты заключения контракта. Содержание подобного извещения подчиняется общим правилам, закрепленным в ст. 42 Закона о контрактной системе, однако есть сведения, которые в данном извещении указывать не нужно, а именно:

- идентификационный код закупки;
- информацию об ограничении участия в определении поставщика;
- используемый способ определения поставщика <15>;

<15> Это предписание видится сомнительным, ведь заказчик не может не обозначить, что извещает именно о таком способе, как закупка у единственного поставщика.

срок, место и порядок подачи заявок участников закупки; размер и порядок внесения денежных средств в качестве обеспечения заявок на участие в закупке.

Отличительная черта закупки у единственного поставщика сводится к тому, что заказчик никого не приглашает для участия в процедуре, поэтому извещение о закупке носит лишь уведомительный характер, оно направлено на соблюдение принципа открытости и прозрачности контрактной системы в сфере закупок (ст. 6, 7 Закона о контрактной системе).

При возникновении потребности в товарах, работах, услугах вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера извещение о закупке у единственного поставщика

размещать, само собой, не нужно, однако необходимо уведомить о такой закупке контрольный орган в течение одного рабочего дня с даты заключения контракта с приложением копии контракта.

Для заключения контракта с "единственным поставщиком" заказчик обязан обосновать в документально оформленном отчете <16> невозможность или нецелесообразность использования иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цену и иные существенные условия контракта (ч. 3 ст. 93 Закона о контрактной системе).

<16> Закон о контрактной системе изобилует непривычными для законодательной техники словами и выражениями; не обошли стороной они и нормы о закупке у единственного поставщика, поэтому затруднительно объяснить, что значит "документально оформленный отчет", на наш взгляд, это просторечие.

Обязанность заказчика обосновать "невозможность или нецелесообразность" выглядит, мягко говоря, спорной. Если есть установленный Законом перечень конкретных случаев, когда возможна закупка у единственного поставщика, то зачем, а главное - каким образом заказчик должен делать обоснование своего выбора? Обоснование - это следование нормам закона, только и всего. Тем более что в ч. 5 ст. 24 Закона о контрактной системе прямо указано: "Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями настоящей главы" (имеется в виду гл. 3 Закона о контрактной системе).

Можно предположить, что сумятицу вносит формулировка, с которой, собственно, и начинается норма ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе: "Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) **может** осуществляться в следующих случаях..." Может осуществляться, а может и не осуществляться? Тогда возникает вопрос: каковы критерии выбора способа определения поставщика, при наличии каких обстоятельств заказчик может прийти к выводу о целесообразности использования того или иного способа определения поставщика?

Возьмем самый простой пример: закупка товара, работы, услуги, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий. Что следует положить в основу обоснования закупки данных объектов у единственного поставщика? Существуют ли объективные обстоятельства, позволяющие заказчику прийти к выводу о целесообразности или необходимости проведения, скажем, конкурса для осуществления подобной закупки? Ответ представляется очевидным: таких обстоятельств нет.

Более того, если каждый раз заказчику следует составлять отчет с обоснованием невозможности или нецелесообразности применения конкурентных способов определения поставщиков, в чем тогда состоит смысл включения в Закон о контрактной системе ст. 93 с перечислением конкретных случаев закупки у единственного поставщика?

Закон в этой части должен содержать предписания, конкретные правила поведения, которым должны следовать заказчики, существующая же редакция ч. 1 ст. 93 не вносит никакой определенности, она скрывает в себе возможности для бесконечных обвинений заказчиков в недостаточном или неправильном обосновании необходимости и целесообразности выбора закупки у единственного поставщика.

Такое положение дел можно соотнести с ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 17 июля 2009 г. N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" <17>. В этой норме описаны коррупциогенные факторы - положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции.

<17> СЗ РФ. 2009. N 29. Ст. 3609.

В ст. 93 Закона о контрактной системе коррупциогенные факторы налицо, реализация этой нормы в будущем может создать все условия для проявления коррупции, только отнюдь не со стороны заказчиков, а со стороны органов, их контролирующих.

В свете изложенного представляется необходимым внести изменения в ст. 93 Закона о контрактной системе, приблизив ее содержание к нынешнему тексту ч. 2 ст. 55 Закона о размещении заказов ("размещение заказа у единственного поставщика... осуществляется заказчиком в случае, если..."). Нужно избавить заказчиков от обязанности отчитываться или, скажем прямо, оправдываться в выборе закупки у единственного поставщика.

Не меньшие сомнения связаны с возлагаемой на заказчика обязанностью обосновать существенные условия контракта с учетом того, что данное понятие в нормах Закона о контрактной системе не раскрыто, перечня контрактных условий, которые следует считать существенными, в Законе равным образом нет. Использование для восполнения данного пробела ст. 432 ГК РФ видится бесполезным, поскольку существенными являются любые условия, на достижении соглашения по которым настаивает хотя бы одна из сторон.

Что касается обоснования цены контракта, данное предписание возражений не вызывает, такое обоснование видится необходимым безотносительно к способу определения поставщика (подрядчика, исполнителя), которым пользуется заказчик. В настоящее время согласно ч. 2 ст. 19.1 Закона о размещении заказов обоснование начальной (максимальной) цены контракта включается в конкурсную документацию, документацию об аукционе и извещение о проведении запроса котировок. Заключение контракта по результатам размещения заказа у единственного поставщика приведенной нормой на сегодняшний день не охватывается, и считать такой подход верным, конечно, нельзя.

Методы определения начальной (максимальной) цены контракта, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком <18>, установлены в ст. 22 Закона о контрактной системе. Приоритетным является метод сопоставимых рыночных цен, возможно также применение нормативного, тарифного, проектно-сметного и затратного методов. Ожидается также, что федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок будут установлены особые методические рекомендации по применению данных методов для расчета и обоснования контрактных цен.

<18> Стоит обратить внимание на правильное использование здесь разной терминологии, поскольку в закупке у единственного поставщика "начальной (максимальной)" цены априори быть не может, так как ее некому снижать.

Экспертиза результатов исполнения контракта: "А судьи кто?"

"Закупка" суть юридическая процедура, она воплощает в себе определенную последовательность действий заказчиков вплоть до исполнения контракта (п. 3 ст. 3 Закона о контрактной системе). При этом одним из принципов контрактной системы провозглашен принцип эффективности осуществления закупок (ст. 6, 12 Закона о контрактной системе). С приведенными нормами корреспондирует ст. 94 Закона о контрактной системе, посвященная особенностям исполнения контракта.

Так, исполнение контракта включает в себя комплекс определенных мер, реализуемых после заключения контракта и направленных на достижение целей осуществления закупки. Среди этих мер особое место занимает экспертиза поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги. Согласно ч. 3 ст. 94 Закона о контрактной системе для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Такая экспертиза может проводиться заказчиком своими силами, или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании заключенных контрактов <19>.

<19> Еще до принятия Закона о контрактной системе К.В. Кичик, отмечая неэффективность размещения заказов в нашей стране, высказывался о необходимости сделать обязательным внутренний контроль за закупочным процессом в организациях, выступающих заказчиками. Правда, речь не шла именно об экспертизе, по мнению К.В. Кичика, весьма эффективным может быть контроль, осуществляемый при проведении аудита. См.: Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М., 2012. С. 216.

В ч. 4 ст. 93 Закона о контрактной системе предусмотрена обязанность заказчика привлекать экспертов, экспертные организации к проведению экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги в ряде случаев, когда закупка осуществляется у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Всего таких случаев насчитывается 16 из тех 28, что перечислены в ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе. Кроме того, Правительство РФ вправе определить иные случаи обязательного проведения экспертами, экспертными организациями экспертизы поставленных товаров, выполненных работ, оказанных услуг, предусмотренных контрактом.

Каким образом заказчику следует определиться с кандидатурой эксперта, который мог бы осуществить проверку результатов исполнения контракта, заключенного с "единственным поставщиком"?

В самом общем виде эксперт (от лат. *expertus* - опытный) - квалифицированный специалист в определенной области, привлекаемый для исследования, консультирования, выработки суждений, заключений, предложений, проведения экспертизы.

Согласно п. 15 ст. 3 Закона о контрактной системе эксперт, экспертная организация - это обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам.

Привлекаемый эксперт (экспертная организация) также должен соответствовать требованиям, предусмотренным в ст. 41 Закона о контрактной системе (эта норма нацелена на обеспечение объективности эксперта при проведении экспертизы).

Нормативного документа, который устанавливал бы единые требования к экспертам, в нашей стране не существует. Поэтому можно рекомендовать выбирать экспертов, например, в зависимости от предмета самого контракта <20>. В любом случае выбор лица, которое может считаться экспертом в определенной сфере деятельности, обусловлен субъективной оценкой, субъективным решением заказчика.

<20> См., например: Положение о проведении экспертизы некачественных и опасных продовольственного сырья и пищевых продуктов, их использовании или уничтожении, утв. Постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1997 г. N 1263 // СЗ РФ. 1997. N 40. Ст. 4610.

Но главный вопрос состоит в другом. Обратимся к тем случаям, когда заказчик лишен возможности провести экспертизу результатов исполнения контракта самостоятельно, а обязан привлечь стороннего эксперта. Например, при закупке у единственного поставщика, определенного указом или распоряжением Президента РФ, при выполнении работ по мобилизационной подготовке, при заключении контракта на поставку российских вооружения и военной техники, при возникновении потребности в товарах, работах, услугах вследствие аварии, при поставке культурных ценностей и т.д. Если закон не доверяет познаниям самого заказчика, обязывая для проверки результатов исполнения контракта привлечь стороннего эксперта, возникает вопрос: кто проверит результаты исполнения контракта по проведению экспертизы?

Очевидна ситуация, при которой результаты работы эксперта будет проверять сам заказчик. Но в чем же ценность такой проверки, "экспертизы результатов другой экспертизы"? В одном случае заказчик экспертом быть не может, зато в другом - сам выступит экспертом в отношении стороннего эксперта <21>.

<21> Анализируемая ситуация весьма напоминает крылатую фразу древнеримского поэта Ювенала "*Quis custodiet ipsos custodes?*". В зависимости от контекста она переводится по-разному, к примеру "Кто следит за следящими?" или "Кто охраняет охрану?". В сатирических произведениях Ювенала речь шла о блудливой жене, изменяющей мужу с кем попало, включая приставленных мужем охранников, чтобы таким образом купить их благосклонность и молчание.

Экспертиза результатов исполнения контракта, конечно, нужна, однако она должна носить не всеобщий, но строго выборочный характер, кроме того, неразумно предоставлять возможность проведения экспертизы самому заказчику. В противном случае проверяющие друг друга оказываются в замкнутом круге, а эффективность закупок оценивается только лишь бесконечными проверками.

Международные обязательства РФ по установлению случаев закупки у единственного поставщика

В ч. 4 ст. 2 Закона о контрактной системе установлен приоритет норм, предусмотренных международным договором Российской Федерации, а потому уместно обратиться к тексту Соглашения о государственных (муниципальных) закупках от 9 декабря 2010 г., заключенного между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (далее - Соглашение) <22>. Характеризуя данное Соглашение, Л.В. Андреева отмечает, что оно содержит в себе императивные правила по наиболее важным и общим

вопросам закупок, а установленные им требования в целом соответствуют положениям Закона о контрактной системе <23>.

<22> СЗ РФ. 2012. N 5. Ст. 540. Соглашение ратифицировано Федеральным законом от 11 июля 2011 г. N 176-ФЗ. В соответствии с решением Высшего Евразийского экономического совета от 19 декабря 2011 г. N 9 Соглашение вступило в силу с 1 января 2012 г.

<23> См.: Андреева Л.В. Формирование контрактной системы в России в условиях экономической интеграции // Публичные закупки: проблемы правоприменения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). М., 2013. С. 16, 17.

Среди прочего в ст. 13 Соглашения сторонам предписывается пользоваться единым Перечнем случаев закупки способом из одного источника (у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)), установленным в приложении N 1 к Соглашению.

Стороны могут сократить данный Перечень в одностороннем порядке путем внесения изменений в национальное законодательство о публичных закупках. А вот дополнение перечня закупок у единственного поставщика новыми случаями допускается только при соблюдении определенной процедуры: орган государственной власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в сфере закупок, либо национальный контролирующий орган в сфере закупок, либо высший орган исполнительной власти заблаговременно, но не позднее 30 календарных дней до принятия соответствующего решения, в письменной форме уведомляют Комиссию Таможенного союза и каждую из сторон.

Сопоставление приложения N 1 к Соглашению с содержанием ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе показывает, что случаи закупки у единственного поставщика в них не совпадают. В Законе о контрактной системе имеются такие случаи, которые Соглашением не предусмотрены, среди них:

- 1) услуги по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ;
- 2) услуги адвоката в связи с назначением адвоката в уголовном и гражданском судопроизводстве;
- 3) закупка лекарственных препаратов, которые предназначены для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии на сумму не свыше 200 тыс. руб.;

- 4) услуги по реализации входных билетов и абонементов на посещение театрально-зрелищных, культурно-просветительных и зрелищно-развлекательных мероприятий, экскурсионных билетов и экскурсионных путевок - бланков строгой отчетности;

- 5) услуги по участию в мероприятии, проводимом для нужд нескольких заказчиков, с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), который определен заказчиком, являющимся организатором такого мероприятия.

Пока неизвестно, исполнена ли ответственными государственными органами РФ обязанность по информированию органов Таможенного союза Республики Беларусь и Республики Казахстан о дополнении перечня случаев закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

Если органы Таможенного союза не будут проинформированы об этом с соблюдением установленной Соглашением процедуры, можно прогнозировать, что после вступления в силу Закона о контрактной системе закупка у единственного поставщика в названных пяти случаях будет невозможна как противоречащая нормам международного договора Российской Федерации <24>.

<24> См. также: Дон В. "Третья реформа госзаказа": противоречие договорам РФ // Аукционный вестник. 2013. N 144(06.96). С. 7.

Библиографический список

1. Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009.

2. Андреева Л.В. Формирование контрактной системы в России в условиях экономической интеграции // Публичные закупки: проблемы правоприменения: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (14 июня 2013 г., МГУ им. М.В. Ломоносова). М., 2013.

3. Дон В. "Третья реформа госзаказа": противоречие договорам РФ // Аукционный вестник. 2013. N 144(06.96).

4. Интервью с главным научным сотрудником Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, заслуженным юристом РФ, профессором Н.И. Клейн // Конкурентное право. 2012. N 1.

5. Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России: правовые проблемы формирования, размещения и исполнения. М., 2012.

6. Наумов И. К процедуре госзакупок подключили нового регулятора // Новая газета. 2013. 22 авг.
