
Раздел второй

ВОПРОСЫ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА И ПРОЦЕССА

ЕРШОВА ЮЛИЯ ВИКТОРОВНА

кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского права и процесса
Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, orenburg@msal.ru

ТУЕВА ДАРЬЯ ВИКТОРОВНА

студентка Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е.
Кутафина (МГЮА), 460000, г. Оренбург, ул. Комсомольская, 50, orenburg@msal.ru

ЗАКУПКА У ЕДИНСТВЕННОГО ПОСТАВЩИКА: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

YERSHOVA YULIA VIKTOROVNA

*candidate of Law, Associate Professor of the Department of Civil Law and Procedure of
the Orenburg Institute (branch) of the Kutafin Moscow State Law University (MSLA),
460000, Orenburg, Komsomolskaya str., 50, orenburg@msal.ru*

TUEVA DARIA VIKTOROVNA

*student of Orenburg Institute (Branch) of the Kutafin Moscow State Law University
(MSLA), 460000, Russia, Orenburg, Komsomolskaya Street, 50, orenburg@msal.ru*

PURCHASING FROM A SINGLE SUPPLIER: GENERAL PROVISIONS

Аннотация. Закупка у единственного поставщика – неконкурентный способ закупки, который предполагает выбор заказчиком поставщика (подрядчика, исполнителя). В статье рассмотрены случаи осуществления закупки у единственного поставщика в российском законодательстве и Типовом законе ЮНСИТРАЛ от 15.06.1994 «О закупках товаров (работ) и услуг». Выявлены достоинства и недостатки данного института контрактной системы, позиции законодателя по предотвращению распространения коррупционных факторов, уменьшения влияния на экономику Российской Федерации в целом. Проанализированы причины актуальности данного неконкурентного способа закупки.

Ключевые слова: контрактная система, неконкурентный способ, закупка, единственный поставщик, один источник, способы закупки, государственные нужды, государственный контракт.

Review. Purchasing from a single supplier is a non-competitive method of procurement, which involves the customer choosing a supplier (contractor, contractor). The article considers cases of procurement from a single supplier in Russian legislation and the UNCITRAL Model Law of 15.06.1994 «On Procurement of Goods (Works) and Services». The advantages and disadvantages of this institution of the contract system, the position of the legislator on preventing the spread of corruption-causing factors, reducing the impact on the economy of the Russian Federation as a whole are revealed. The reasons for the relevance of this non-competitive procurement method are analyzed.

Keywords: contract system, non-competitive method, procurement, single supplier, single source, procurement methods, state needs, state contract.

В настоящее время актуальность законодательного регулирования и уровня исполнения закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд является максимальной в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Максимально востребован

институт закупки у единственного поставщика по разным причинам. Это и скорость закупки, и удобство процедуры, и другие плюсы. Статистика подтверждает такую востребованность. Так, в 2019 году по результатам осуществления закупок отчетного периода наибольшее количество и объем составили кон-

тракты, заключенные у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) - 445,6 тыс. (15%) извещении о закупках у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) с общей суммой начальной (максимальной) цены контракта 438,7 млрд. рублей (5%)¹; в 2020 году – 1,1 млн. контрактов (35%) на общую сумму 1,85 трлн. рублей (23%)²; в I квартале 2021 года – 414 тыс. контрактов (62%) на общую сумму 386 млрд. рублей (39%)³.

Широкое распространение торгов с ограниченной конкуренцией началось с 1870-х гг. в военных и морских ведомствах. К ним приглашались только известные своей благонадежностью и опытностью промышленники, фабриканты, мастеровые и заводчики. На железной дороге выбор контрагентов происходил вне зависимости от заявленных цен, по усмотрению распорядителей торгов из числа фирм, приглашенных по вызову⁴.

Впервые легально закрепленные в Федеральном законе Российской Федерации от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁵ 11 случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя, далее – поставщика), увеличились вдвое к моменту вступления в силу Федерального закона Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2014 г. При этом указанная тенденция сохранилась и при реализации действующего закона. С начала действия Федерального закона Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» число случаев осуществления закупки у единственного поставщика выросло с 28 случаев в 2014 г. до 58 – в 2022 г⁶. В настоящее время условно их можно разделить на следующие категории:

- закупка малого объема, как правило, обеспечивающая текущую жизнедеятельность заказчика(покупателя) (на сумму не более 600 тысяч рублей);

- закупка у единственного поставщика в случае признания несостоявшейся одной из конкурентных процедур;
- закупка у субъектов естественных монополий, коммунальных служб;
- закупка у определенных заказчиков или определенных исполнителей;
- закупка точно определенных категорий товаров⁷.

Несмотря на то, что законодательно закреплен исчерпывающий перечень осуществления закупки неконкурентным способом, в судебной практике есть примеры, свидетельствующие о неправильном подходе судов.

Так, например, МАДОУ «Детский сад № 23» г. Балаково Саратовской области утвердил положение о закупке услуг по организации питания в учреждении. Наблюдательный совет предусмотрел, что закупка может быть осуществлена у единственного поставщика.

ООО «ФООД» обратилось в Арбитражный суд Саратовской области и просило признать недействительным тот пункт положений о закупке, который позволяет МАДОУ закупать услуги по организации питания у единственного поставщика. Но суд отказал заявителю, а вышестоящие инстанции поддержали это решение.

ООО «ФООД» обратилось в Верховный суд Российской Федерации. Заявитель указывает, что услуга по организации питания является обычной и широко представленной на рынке. Поэтому такая услуга должна была быть заказана посредством проведения конкурентных торгов.

16.09.2021 г. Верховный суд Российской Федерации отменил решения нижестоящих инстанций и принял новое решение, в котором обязал МАДОУ «Детский сад № 23» исключить из положения о закупке пункт о возможности закупки питания у единственного поставщика⁸.

Несколько иная модель правового регулирования закупки у единственного поставщика содержится в общих положениях Типового закона ЮНСИТРАЛ от 15.06.1994 «О закупках товаров (работ) и услуг» (да-

¹ Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 года / Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 09.05.2022).

² Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года / Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 09.05.2022).

³ Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам I квартала 2021 года / Министерство финансов Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru> (дата обращения: 09.05.2022).

⁴ История развития института государственных закупок в России: от истоков до наших дней / Учебные материалы для студентов [Электронный ресурс]. URL: <https://studme.org> (дата обращения: 09.05.2022).

⁵ Федеральный закон Российской Федерации от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // РГ. 2005. 28 июля. № 163.

⁶ Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // РГ. 2013. 12 апреля. № 80.

⁷ Федякина О.В. Осуществление закупки у единственного поставщика // СПС «Гарант». URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 10.05.2022).

⁸ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 16.09.2021 № 306-ЭС21-11589 по делу № А57-6792/2020 // Гарант.ру [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 10.05.2022).

лее – Типовой закон). В соответствии со ст. 22 Типового закона, закупка из одного источника является самостоятельной процедурой закупки и может осуществляться в пяти исключительных случаях:

- данные товары (работы) или услуги имеются в наличии только у какого-либо конкретного поставщика (подрядчика) или какой-либо конкретный поставщик (подрядчик) обладает исключительными правами в отношении данных товаров (работ) или услуг и не существует никакой разумной альтернативы или замены;

- существует срочная потребность в предмете закупки при условии, что обстоятельства, обусловившие срочность, нельзя было предвидеть или они не являлись результатом медлительности со стороны закупающей организации;

- вследствие чрезвычайного события возникает срочная потребность в данных предметах закупки, что делает практически нецелесообразным использование других методов закупок с учетом того времени, которое необходимо для использования таких методов;

- закупающая организация, закупив товары, оборудование, технологию или услуги у какого-либо поставщика (подрядчика), определяет, что у того же поставщика (подрядчика) должны быть произведены дополнительные закупки по соображениям стандартизации или ввиду необходимости обеспечения совместимости с имеющимися товарами, оборудованием, технологией или услугами;

- закупающая организация желает заключить договор с данным поставщиком (подрядчиком) в целях проведения научных исследований, экспериментов, изысканий или разработок;

- закупающая организация применяет настоящий Закон к закупкам, связанным с национальной обороной или национальной безопасностью, и определяет, что закупки из одного источника являются наиболее приемлемым методом закупок;

- закупающая организация может проводить закупки из одного источника, если закупки у конкретного поставщика (подрядчика) необходимы для содействия осуществлению политики, указанной в статье 34 (4) (с) (П) или 39 (1) (с), при условии, что никакие закупки у другого поставщика (подрядчика) не могут содействовать осуществлению этой политики.

При этом основным критерием осуществления закупки из «одного источника» является «привлека-

тельность ценового критерия», предлагаемого контрагентом⁹.

В Федеральном законе Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» отсутствует законодательное определение закупки у единственного поставщика, поэтому обратимся к теоретическому и правоприменительному осмыслению.

Закупка у единственного поставщика - способ, при котором контракт заключается с конкретным юридическим или физическим лицом без проведения формальной процедуры выбора поставщика. При этом необходимо обратить внимание, что закупка у единственного поставщика - право, а не обязанность заказчика, исключение составляют лишь закупки у единственного поставщика при несостоявшихся конкурсных процедурах по Закону о контрактной системе¹⁰.

Закупка у единственного поставщика является неконкурентным способом закупки и предполагает право заказчика выбрать конкретного поставщика без проведения дополнительных процедур отбора и заключения с ним контракта¹¹. Это отмечают многие авторы¹².

У юристов нет единого подхода о необходимости регулирования единственного поставщика в российском законодательстве. Многие авторы выделяют следующие преимущества данного института в Федеральном законе Российской Федерации от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»:

- механизм единственного поставщика позволяет страховать риски входа в проект слабого и недобросовестного исполнителя;

- риск нарушения процедуры заключения контракта или его затягивания сведен к минимуму;

- закупка у единственного поставщика проводится быстрее и проще, чем при конкурсных процедурах;

- заказчику не нужно выделять большие ресурсы на проведение процедуры определения поставщика и заключения контракта¹³.

Но при этом можно отметить и недостатки:

- заказчик не может значительно снизить цену контракта;

- заказчику сложно обеспечить наилучшие условия выполнения контракта¹⁴;

⁹ Типовой закона ЮНСИТРАЛ от 15.06.1994 «О закупках товаров (работ) и услуг» / Институт государственных и регламентированных закупок, конкурентной политики и антикоррупционных технологий [Электронный ресурс]. URL: <https://roszakupki.ru> (дата обращения: 10.05.2022).

¹⁰ Прокуратура разъясняет: как заказчику не допустить нарушений при размещении заказа у единственного поставщика / Муниципальный район «Сунтарский улус (район)» [Электронный ресурс]. URL: <https://mr-suntarskij.sakha.gov.ru> (дата обращения: 09.05.2022).

¹¹ Булгакова М.А., Самолысов П.В. Контрактная система в сфере государственных закупок в России. – М.: Академия управления МВД России, 2020. С. 175.

¹² См., напр.: Беляева О. А. Закупка у единственного поставщика в контексте толкования законодательства // Законодательство. 2013. № 9. С. 10-17.

¹³ Федякина О.В. Осуществление закупки у единственного поставщика // Гарант.ру [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 10.05.2022).

¹⁴ Обзор понятия «Единственный поставщик» и особенности работы с ним / Комплексные медицинские информационные системы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kmis.ru> (дата обращения: 09.05.2022).

-
- злоупотребление при осуществлении закупок;
 - уменьшение контроля и общедоступности проводимых закупок¹⁵;
 - негативное влияние на развитие экономики в целом¹⁶.

Помимо перечисленных недостатков, А.Г. Силуанов отмечает, что они «искажают все систему» государственных закупок. «Что это за конкурентное поле, если заранее организация закупающая может договориться с поставщиком и закупить у него соответствующие услуги, или постройки, или какие-то товары?» - отметил А.Г. Силуанов¹⁷.

В связи с этим Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации уделяет особое внимание закупкам у единственных поставщиков, так как они связаны с широкими возможностями для злоупотреблений при расходовании бюджетных средств. Отдавая предпочтение закупке у единственного поставщика, заказчик должен понимать, что со стороны контролирующих органов ему, по сути, гарантировано повышенное внимание к неконкурентной процедуре¹⁸.

Исключение здесь, пожалуй, составляют случаи закупки «малых объемов» и при чрезвычайных ситуациях, о чем пишут, в том числе, Е.Е. Степанова¹⁹, Э.Р. Мухаметов²⁰.

14.09.2020 был подписан Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Порядка подготовки проектов правовых актов и поручений Президента Российской Федерации, проектов правовых актов Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» (далее – Указ). В п. 4 Указа определен перечень данных, которые должны включаться в предложение об определении единственного поставщика: описание объекта закупки, экономическое (технологическое) обоснование нецелесообразности проведения закупки конкурентным способом, сведения о предполагаемом единственном поставщике с обоснованием его выбора. В п. 7 указа сказано, что на поступившее предложение об определении единственного исполнителя, подготавливается экспертное заключение Правительства Российской Федерации²¹.

Экспертное заключение о правомерности предло-

жения единственного поставщика, согласно акту, должно содержать заключения Министерства финансов – о соответствии объекта закупки и обоснования цены контракта с единственным поставщиком, Министерства экономического развития – о соответствии такого предложения положениям договора об ЕАЭС, ФАС России – по результатам оценки перспективы изменения состояния конкуренции на товарном рынке вследствие принятия решения об осуществлении закупки у единственного исполнителя, Минпромторга России – о наличии (отсутствии) в реестре промышленной продукции, произведенной на территории России, либо в едином реестре российской радиоэлектронной продукции, либо в евразийском реестре промышленных товаров государств – членов ЕАЭС сведений о товарах, которые являются предметом контракта и (или) информация о которых содержится в описании объекта закупки.

Эксперты уверены, что новые правила снизят коррупционную составляющую контрактной системы. «Прежде всего, это даст существенную экономию государственных средств, поскольку при экспертизе будет понятно, является ли единственный - поставщик непосредственным исполнителем контракта или же он будет привлекать субподрядчиков», - уточняет Д.В. Шульженко. Но есть и противоположные мнения. Например, П.Н. Зюков считает, что установленные в указе правила решат проблему лишь частично: «Будет более сложный механизм обоснования определения единственного поставщика при государственных закупках, а каких-либо предпосылок для облегчения доступа для малого и среднего бизнеса к участию в госзаказе документ не несет»²².

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что институт закупки у единственного поставщика имеет помимо преимуществ, ряд недостатков, выявленных при правоприменительной практике, которые в настоящее время устраняются законодателем достаточно эффективно. Думается, данный институт призван помогать заказчикам обеспечивать публичные потребности, а те нарушения, которые есть в практике, должны устраиваться посредством привлечения к ответственности за них, но никак не посредством ущемления сферы применения института закупки у единственного поставщика.

¹⁵ Федякина О.В. Осуществление закупки у единственного поставщика // Гарант.ру [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru> (дата обращения: 10.05.2022).

¹⁶ Алгоритм осуществления закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с п. 1, 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ / Департамент по регулированию контрактной системы Краснодарского края [Электронный ресурс]. URL: <https://drcs.krasnodar.ru> (дата обращения: 10.05.2022).

¹⁷ Силуанов сообщил об «очень жестком» поручении Медведева по госзакупкам / Прогосзаказ.рф [Электронный ресурс]. URL: <https://прогосзаказ.рф> (дата обращения: 08.05.2022).

¹⁸ Обзор понятия «Единственный поставщик» и особенности работы с ним / Комплексные медицинские информационные системы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kmis.ru> (дата обращения: 09.05.2022).

¹⁹ Степанова Е.Е. Актуальные вопросы закупок «малого объема» у единственного поставщика // Юрист. 2019. № 2. С. 29-34.

²⁰ Мухаметов Э.Р. Пресечение заключения договора с единственным поставщиком с использованием законодательства о чрезвычайных ситуациях // Законность. 2019. № 6(1016). С. 10-12.

²¹ Указ Президента Российской Федерации от 14.09.2020 № 558 «Об утверждении Порядка подготовки проектов правовых актов и поручений Президента Российской Федерации, проектов правовых актов Правительства Российской Федерации об определении единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)» // СЗ РФ. 2020. № 38. Ст. 5852.

²² Единственного поставщика при госзакупках придется обосновать // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru> (дата обращения: 10.03.2022).

Библиографический список

1. Булгакова М.А., Самолысов П.В. Контрактная система в сфере государственных закупок в России. – М.: Академия управления МВД России, 2020. – 302 с.
2. Беляева О.А. Закупка у единственного поставщика в контексте толкования законодательства // Законодательство. – 2013. – № 9. – С. 10-17.
3. Степанова Е.Е. Актуальные вопросы закупок «малого объема» у единственного поставщика // Юрист. – 2019. – № 2. – С. 29-34.
4. Мухаметов Э.Р. Пресечение заключения договора с единственным поставщиком с использованием законодательства о чрезвычайных ситуациях // Законность. – 2019. – № 6(1016). – С. 10-12.

Рецензент: Залавская О.М., доцент кафедры гражданского права и процесса Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), к.ю.н., доцент.