

Стандартизация закупок и ее роль в предупреждении административных правонарушений в сфере закупок

Standardization of procurements and its role in preventing administrative legal violations in the procurement sphere

Арзуманян А.А.

Главный юрисконсульт юридического отдела ГБУ города Москвы «Единая московская служба закупок», преподаватель Института сетевого и онлайн-образования, ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина, г. Москва
e-mail: annyazarzumany@yandex.ru

Arzumanyan A.A.

Chief Legal Advisor of the Moscow City Legal Department of the Unified Moscow Procurement Service, Lecturer at the Institute of Network and Online Education, O.E. Kutafin Moscow State Law University, Moscow
e-mail: annyazarzumany@yandex.ru

Аннотация

В научной статье произведен анализ основных аспектов стандартизации государственных закупок. Стандартизация закупок заключается в разработке и применении единых требований и документов в целях повышения эффективности закупочной деятельности. Данный процесс направлен на нормирование закупок, повышение их эффективности за счет исключения избыточных требований, предъявляемых к объектам закупок, минимизацию рисков обжалования требований извещения, обеспечение прозрачности закупочной документации для участников закупок и создание необходимых условий для наиболее правильного определения НМЦК. Стандартизацию закупок можно рассматривать как механизм предупреждения совершения административных правонарушений в сфере закупок. Установление единых требований в какой-то степени минимизирует риски несоблюдения заказчиками законодательства о контрактной системе, вместе с тем ограничивая важнейшие принципы свободы договора. В связи с вышеизложенным, целью научной статьи является оценка влияния стандартизации закупок на минимизацию количества нарушений законодательства в сфере закупок с учетом всех факторов.

Ключевые слова: стандартизация, типовая документация, объект закупки, СПГЗ, КППЗ, НМЦК, нарушения законодательства о закупках.

Abstract

This scientific article analyzes the main aspects of the standardization of public procurement. Standardization of procurements involves the development and application of unified requirements and documents aimed at enhancing the efficiency of procurement activities. This process is designed to regulate procurements, improve their efficiency by eliminating excessive requirements imposed on procurement objects, minimize the risks of challenging notification requirements, ensure transparency in procurement documentation for participants, and create necessary conditions for the most accurate determination of the initial maximum contract price (IMCP). Standardization of procurements can be seen as a mechanism for preventing administrative legal violations in the procurement sphere. Establishing uniform requirements somewhat minimizes the risks of non-compliance by customers with the legislation on the contract system, while also limiting

the essential principles of freedom of contract. In light of the above, the objective of this scientific article is to assess the impact of procurement standardization on minimizing the number of legal violations in the procurement sphere, taking into account all factors.

Keywords: standardization, standard documentation, procurement object, public procurement, contract system, initial maximum contract price, violations of procurement legislation.

Процесс стандартизации закупок состоит из трех основных этапов:

- 1) стандартизация описания объекта закупки;
- 2) типизация закупочной документации;
- 3) регулирование предельных цен на отдельные предметы закупок [1].

Стандартизация закупочной деятельности наиболее развита в городе Москве, в связи с чем оценку данного процесса целесообразно производить на примере московских закупок.

Стандартизация описания объекта закупки состоит из классификатора (КПГЗ) и справочника (СПГЗ) предметов государственного заказа, которые включают в себя предельно допустимые характеристики и значения объекта закупки.

КПГЗ представляет собой перечень категорий товаров, работ, услуг, тогда как СПГЗ состоит из детализированных наименований объектов закупки.

Целью разработки КПГЗ и СПГЗ является описание объектов закупок заказчиков при формировании планов-графиков и осуществления закупок в соответствии с требованиями законодательства [2].

В настоящее время разработано и утверждено около 12 827 позиций КПГЗ и 95 646 позиций СПГЗ.

Преимуществами использования КПГЗ и СПГЗ заключается в машиночитаемом формате, который поддается аналитике, содержат характеристики товаров, работ, услуг, установленные с учетом потребностей заказчиков, анализа рынка и действующего законодательства в соответствующих сферах, приведены в соответствие с КТРУ, а также являются механизмом автоматизации процесса осуществления закупок, облегчают осуществление их контроля и мониторинга [3].

Позиции СПГЗ и КПГЗ выступают как механизм недопущения нарушений законодательства о контрактной системе заказчиками на этапах размещения извещения о закупке и определения участника закупки. Установление единых требований к описанию объекта закупки ограничивает свободу заказчиков в определении характеристик объектов закупки, тем самым гарантируя соблюдение антимонопольного законодательства.

Вместе с тем, несмотря на роль позиций КПГЗ и СПГЗ в предупреждении совершения административных правонарушений в сфере закупок, их использование и применение в какой-то степени ограничивает заказчиков в формировании своих потребностей, что может повлиять на эффективность закупочной деятельности.

Так, в позициях КПГЗ содержатся обобщенные формулировки, которые могут не учитывать неочевидные расхождения между товарами, работами и услугами, что делает затруднительным процесс описания объекта закупки сложных или специфичных по своим признакам товаров. КПГЗ не имеет возможности учета всех особенностей определенных видов закупаемых товаров. СПГЗ также содержит лишь общее описание, которые могут не соответствовать особенностям объекта закупки.

Из-за многоуровневой структуры использование позиций КПГЗ и СПГЗ является довольно сложным процессом. Пользователь, который еще ни разу не работал с данными классификаторами, может столкнуться с трудностями в поиске необходимой ему позиции.

Неправильное использование КПГЗ со стороны заказчика может привести к тому, что потенциальные участники закупок не смогут принять участие в закупке, потому что их продукция не будет соответствовать некорректно заданному коду.

В целях необходимости дополнительной проверки обоснованности предлагаемых изменений, а также с учетом постоянно изменяющихся потребностей в характеристиках закупаемых товаров, не всегда представляется возможным оперативного внесения

корректировок. В связи с этим изменение позиций СПГЗ может занимать довольно продолжительное время, что может привести к использованию устаревших кодов или описаний, а следовательно, к возможному нарушению антимонопольного законодательства.

КПГЗ может не содержать кодов для новых товаров, технологий или услуг, что может создать проблемы при закупках инновационной продукции.

Таким образом, несмотря на преимущества КПГЗ и СПГЗ в осуществлении закупок, нельзя ограничиваться в описании объекта закупки лишь ими. Помимо данных классификаторов необходимо указывать и дополнительную информацию, позволяющую более точно описать объект закупки без нарушений законодательства и без вреда целям осуществляемой закупки.

Следующим этапом стандартизации закупочной деятельности является типизация закупочной документации.

Процесс разработки и состав типовой закупочной документации постоянно совершенствуется, что заключается в их непрерывном обновлении и изменении.

Впервые типовые решения в отношении закупочной документации были внедрены в 2018 г. В их состав вошли типовое техническое задание, типовой проект государственного контракта, типовая форма «Сведения о качестве, технических характеристиках товара, его безопасности, функциональных характеристиках (потребительских свойствах) товара, размере, упаковке, отгрузке товара и иные сведения о товаре, представление которых предусмотрено документацией об аукционе в электронной форме» [4].

Основная цель разработки и согласования типовых комплектов документации состоит в обеспечении ее соответствия законодательству о закупках, конкуренции, а также в снижении количества ошибок.

С июля 2019 г. применение типовых форм документации стало обязательным для заказчиков города Москвы [5].

Комплект типовой документации по состоянию на 2025 г. включает в себя типовое техническое задание, структурированное техническое задание, проект государственного контракта с типовыми или уникальными условиями [6].

По состоянию на 2025 год, удельный вес закупок с использованием типовой документации составляет 89,5% от общего объема московских закупок, утверждено 485 комплектов типовой документации.

Преимуществами использования типовой документации является простой и быстрый порядок ее формирования, автоматизированная проверка правовых актов, что обеспечивает актуальность типовых контрактов и технических заданий, сокращение числа административных барьеров и соблюдение требований законодательства о контрактной системе для отдельных категорий закупок посредством настройки соответствующих бизнес-процессов закупки [7]. Стоит также отметить, что типовые проекты государственных контрактов адаптированы под разные предметы закупки. Таким образом, стандартизированная документация способствует соблюдению требований законодательства о контрактной системе и снижает коррупционные риски при осуществлении закупок и заключении контрактов.

Вместе с тем стандартизированная закупочная документация в какой-то степени нарушает принцип свободы договора, так как она обязывает применять условия государственного контракта в соответствии с утвержденной типовой формой.

Последним этапом стандартизации является регулирование предельных цен. Данная мера в основном применяется к закупкам у единственного поставщика.

Правительством города Москвы были разработаны методические рекомендации по применению методов определения НМЦК и цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Данные рекомендации содержат в себе указание на обязательность использования предельных ценовых показателей и значений, которые размещаются в информационных

системах. Кроме того, данные рекомендации служат основой для регулирования предельных цен на отдельные объекты закупок [8].

Так, на основании Методических рекомендаций, был принят приказ ДЭПиРа от 22 марта 2024 г. № ДПР-ПР-64/24, который определил порядок определения предельной цены единицы товара, производство которого создано, модернизировано, освоено в соответствии с контрактом, и предельной цены единицы услуги, оказываемой с использованием имущества, которое создано, реконструировано в соответствии с контрактом, а также определения цены контракта, заключенного со встречными инвестиционными обязательствами.

В приказе закреплено, что предельная цена единицы товара формируется в соответствии с положениями Методических рекомендаций, а также начальной цены единицы товара, работы, услуги, утвержденных Правительством Москвы [9].

Правительством города Москвы также утвержден перечень работ и услуг, цены (тарифы) на которые устанавливаются в целях формирования на их основе НМЦК при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд города Москвы [10].

В случае, если НМЦК равна или превышает 10 млн руб., заказчики обязаны отправлять сведения о НМЦК на проверку достоверности [11].

Таким образом, процесс стандартизации касается порядка и способа определения НМЦК в случае осуществления закупки у единственного поставщика. Определение НМЦК осуществляется в соответствии с Методическими рекомендациями и предельными ценовыми показателями, отраженными в информационных системах. Кроме того, в дополнение к обязанности применения предельных цен расчеты НМЦК подлежат проверке на достоверность, что способствует наиболее точному определению и обоснованию НМЦК. Стандартизация определения НМЦК направлена на обеспечение эффективности использования бюджетных средств, правильности определения цены объектов закупок, а также на соблюдение законодательства о закупках в сфере закупок у единственного поставщика.

В целях реализации процесса стандартизации города Москвы и упрощения работы контрольных органов была создана единая автоматизированная информационная система торгов (далее – ЕАИСТ).

ЕАИСТ представляет собой систему, обеспечивающую автоматизацию процессов осуществления закупок.

ЕАИСТ выполняет большое количество функций, среди которых информационное и технологическое обеспечение взаимодействия с ЕИС в целях публикации обязательной к размещению информации о закупочной деятельности в городе Москве, автоматизация процессов взаимодействия между заказчиками и контрольными органами, формирование, обработка, хранение и распространение информации о закупочной деятельности в городе Москве, оформление принятых управленческих решений органов исполнительной власти города Москвы по результатам мониторинга и анализа закупочной деятельности города Москвы на основании данных статистической и аналитической отчетности, автоматизация процессов сбора информации для осуществления контроля в сфере закупок, определение и обоснование НМЦК, формирование закупочной документации, определение участников закупок, контроль в сфере закупок [12].

Таким образом, использование ЕАИСТ имеет своей целью не только обеспечение эффективности процесса стандартизации закупок города Москвы, но и модернизацию всей системы закупок в целом. Посредством данной системой контрольные органы получают возможность осуществлять контроль и мониторинг всех этапов закупки, что является средством предупреждения совершения заказчиками административных правонарушений.

Несмотря на преимущества использования ЕАИСТ, возникают некоторые проблемы, связанные с ее использованием, что приводит к нарушениям процесса закупочных процедур и прав участников закупок.

Основной проблемой являются технические ошибки, которые зачастую приводят к нарушению порядка размещения и осуществления закупок. Влияние технических ошибок на закупки неоднозначно оценивается антимонопольными органами в практике привлечения к административным правонарушениям или выдаче предписаний.

Таким образом, стандартизация закупок представляет собой самостоятельный механизм предупреждения нарушения заказчиками административных правонарушений в сфере закупок. Унификация описания объектов закупки, применение типовых форм закупочной документации и регулирование порядка определения цен направлена на обеспечение законности и правильности осуществления закупок. Вместе с тем минусами данного процесса является нарушение принципов свободы договора, что может негативно влиять на саму закупку.

Литература

1. Официальный сайт Мэра Москвы URL: <https://www.mos.ru/depr/fuNectio№/sta№dartzaciya-zakupok/process/>.
2. Официальный сайт Мэра Москвы URL: <https://ac-mos.ru/sta№dard/>.
3. Официальный сайт Мэра Москвы URL: <https://www.mos.ru/depr/fuNectio№/sta№dartzaciya-zakupok/process/>.
4. Приказ Департамента экономической политики и развития г. Москвы от 08.06.2023 № ДПР-ПР-81/23 «О порядке ведения и использования отраслевых (ведомственных) классификаторов города Москвы в сфере закупок» (вместе с «Порядком формирования, ведения и использования классификатора предметов государственного заказа города Москвы и справочника предметов государственного заказа города Москвы», «Порядком формирования, ведения и использования каталога стандартных товарных единиц») // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 13.06.2023.
5. Приказ Тендерного комитета г. Москвы, Департамента экономической политики и развития г. Москвы и Главконтроля г. Москвы от 01.06.2018 № 70-01-74/18/81-ПР/40 (в ред. 01.06.2018) «О порядке подготовки и утверждения комплектов типовых документов конкурсной (аукционной) документации» (вместе с «Регламентом работы рабочей группы по стандартизации государственных закупок города Москвы»).
6. Постановление Правительства Москвы от 19.07.2019 № 899-ПП «О системе закупок города Москвы» (вместе с «Положением о системе закупок города Москвы») // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 22.07.2019.
7. Приказ Департамента экономической политики и развития г. Москвы, Главконтроля г. Москвы и Тендерного комитета г. Москвы от 06.09.2024 № ДПР-ПР-163/24/62/70-01-130/24 «О порядке подготовки и утверждения комплектов типовых документов конкурсной (аукционной) документации» (вместе с «Регламентом работы рабочей группы по стандартизации государственных закупок города Москвы»).
8. Приказ Департамента экономической политики и развития г. Москвы от 22.03.2024 № ДПР-ПР-64/24 «Об утверждении порядков определения предельной цены единицы товара, производство которого создано, модернизировано, освоено в соответствии с контрактом, и (или) предельной цены единицы услуги, оказываемой с использованием имущества (недвижимого имущества или недвижимого и движимого имущества, технологически связанных между собой), которое создано, реконструировано в соответствии с контрактом, а также определения цены контракта, заключаемого с поставщиком (исполнителем), с которым заключен контракт со встречными инвестиционными обязательствами, для целей осуществления закупок в соответствии с пунктом 48 части 1 статьи 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>.
9. Постановление Правительства Москвы от 29.09.2009 № 1030-ПП (ред. от 03.12.2024) «О регулировании цен (тарифов) в городе Москве» (вместе с «Перечнем товаров, работ,

услуг, на которые право регулирования цен (тарифов) в соответствии с правовыми актами Российской Федерации предоставлено Правительству Москвы и осуществляется Департаментом экономической политики и развития города Москвы», «Перечнем работ и услуг, имеющих межотраслевое значение, выполняемых и оказываемых государственными учреждениями города Москвы и государственными унитарными предприятиями города Москвы, а также хозяйственными обществами, сто процентов акций (долей) которых принадлежит городу Москве, согласование цен (тарифов) на которые осуществляется органами исполнительной власти города Москвы, которые осуществляют функции и полномочия учредителей государственных учреждений города Москвы, государственных унитарных предприятий города Москвы или за которыми закреплены функции по координации и контролю за деятельностью хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в собственности города Москвы, и Департаментом экономической политики и развития города Москвы», «Перечнем работ и услуг, цены (тарифы) на которые устанавливаются в целях формирования на их основе начальных (максимальных) цен государственных контрактов (гражданско-правовых договоров) при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд города Москвы, а также использования их при расчете субсидий, предоставляемых из бюджета города Москвы», «Порядком разработки и утверждения регулируемых цен (тарифов) на продукцию, товары, работы и услуги в городе Москве», «Перечнем товаров, работ и услуг, цены (ставки, тарифы, надбавки) на которые утверждаются постановлениями Правительства Москвы») // «Вестник Мэра и Правительства Москвы», № 57, 13.10.2009.

10. Постановление Правительства Москвы от 09.03.2022 № 344-ПП (ред. от 27.12.2024) «Об установлении случаев осуществления закупок товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) и порядка их осуществления» // «Вестник Москвы», № 16, 22.03.2022.
11. Постановление Правительства Москвы от 25.07.2018 № 802-ПП (ред. от 07.11.2023) «О Единой автоматизированной информационной системе торгов города Москвы» (вместе с «Положением о Единой автоматизированной информационной системе торгов города Москвы») // Официальный портал Мэра и Правительства Москвы <http://www.mos.ru>, 26.07.2018.
12. Распоряжение Правительства Москвы от 16.05.2014 № 242-РП (ред. от 28.02.2023) «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги».