

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ В СОВРЕМЕННОЙ ПРАКТИКЕ КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК



БЕЛЯЕВА
Ольга Александровна,

д.ю.н., главный научный сотрудник, заведующий кафедрой частноправовых дисциплин ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации», профессор РАН

В настоящей статье речь пойдет о схемах проведения процедур предварительной квалификации поставщиков в крупных компаниях топливно-энергетического комплекса и других организациях, осуществляющих закупки на основании Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон о закупках)¹.

Подавляющее большинство корпоративных заказчиков применяет процедуры предварительной квалификации, в основном они именуется «предварительный квалификационный отбор». В ходе анализа выявлен один заказчик, не применяющий предварительную квалификацию, — это АО «ОЭК».

Регламентация

Наиболее подробная регламентация предварительной квалификации внедрена в ПАО «Русгидро» (изложена как составная часть положения о закупке) и ПАО «Транснефть» (существует в качестве отдельного локального акта, находящегося в открытом доступе). Есть и гибридное регулирование, сочетающее открытую и закрытую (внутренние приказы, устанавливающие алгоритмы взаимодействия подразделений и должностных лиц заказчика) части регламентации.

Предварительная квалификация — не способ закупки

Важно отметить, что процедуры предварительной квалификации, как правило, не относятся

к способам закупки, в частности нельзя считать их торгами или публичным конкурсом по смыслу ст. 1057–1061 Гражданского кодекса Российской Федерации. Причина состоит в том, что заключение договора не является целью предварительной квалификации, и кроме того, в ходе проведения этих процедур не производится сопоставление заявок или сведений по каким-либо параметрам, сравнение как таковое отсутствует, а фигуры победителя нет.

Отграничение процедур предварительной квалификации от способов закупки имеет важное юридическое следствие — процедура их проведения не может быть предметом административного обжалования².

Хотя теоретически нет препятствий к тому, чтобы данная процедура использовалась как самостоятельный способ закупки, или как этап, или стадия закупочной процедуры.

Функциональное предназначение предварительной квалификации

Наиболее часто это ограничение участия поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в последующей закупке или даже серии закупок. Несмотря на наши первоначальные опасения о нарушении принципа недопустимости необоснованных ограничений конкуренции (п. 2 ч. 1 ст. 3 Закона о закупках), релевантные прецеденты в административной практике обнаружить не удалось. Напротив, контрольный орган занимает позицию о том, что заказчик вправе не принять (отклонить) заявку участника, не прошедшего предварительный квалификационный отбор, если процедура закупки

¹ Объектом изучения стали закупочные практики компаний топливно-энергетического комплекса: ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть», ПАО «Транснефть», АО «Объединенная энергетическая компания», ПАО «Россети», ПАО «Русгидро», ГК «Росатом»; а также ряда других организаций, в частности, АО «Почта России», ОАО «Российские железные дороги», ГК «Роскосмос», ГК «Ростех», ГК «Роснано».

² См. решение Тульского УФАС России от 05.02.2020 № 071/07/3-121/2020, решение Приморского УФАС России от 26.09.2019 по делу № 025/10/18.1-805/2019, решение Московского УФАС России от 07.03.2018 по делу № 1-00-384/77-18, Определение Верховного Суда РФ от 07.10.2019 № 306-ЭС19-17863 по делу № А65-31832/2018 и проч.



проводится по итогам такого отбора³. Кроме того, положительно относится антимонопольный орган и к укрупнению лота путем включения в него проектных и строительных работ в случае, если закупка осуществляется по результатам квалификационных отборов, проведенных отдельно для каждого из видов работ⁴.

Однако в судебной практике есть прецедент, закрепленный на уровне позиции высшей судебной инстанции, в котором дана негативная оценка предварительного квалификационного отбора как необоснованного ограничения конкуренции среди участников закупок на целый календарный год, поскольку на этот период времени заказчик получил возможность проводить практически любую закупку с упомянутым ограничением среди заранее определенного круга участников (дело касалось АО «Центральная пригородная пассажирская компания») ⁵.

В целом предварительная квалификация у всех применяющих ее заказчиков проходит открыто, без дискриминационных требований, в последующем обжалований нет. Таким образом, у большинства заказчиков к участию в определенных закупках допускаются только квалифицированные поставщики. В противном случае имеет место отклонение заявок. Особый интерес представляет практика ГК «Росатом»: в процессе предварительной квалификации проводится запрос цен и их превышение в процессе последующих процедур является самостоятельным основанием для отклонения заявки.

Менее распространенное предназначение предварительной квалификации — это формирование реестра потенциальных участников закупок без каких-либо ограничений для последующего участия (ПАО «Газпром», ПАО «НК «Роснефть»). Такая практика не предполагает

отклонение заявок, не проходивших предварительную квалификацию. Причем ПАО «Газпром» указывает конкретное преимущество для лиц, прошедших предварительную квалификацию, — им нужно подавать меньшее количество документов при участии в закупочной процедуре.

ПАО «НК «Роснефть», напротив, не регламентирует преимущества, указывая, что предварительную квалификацию любое лицо может пройти непосредственно в самой процедуре закупки.

Предварительная квалификация может проводиться как для одной, так и для нескольких процедур (серии закупок). Следовательно, предварительная квалификация может быть элементом закупочной процедуры или проводиться безотносительно к ней.

Большинство заказчиков акцентируют предназначение предварительной квалификации для проведения последующих конкурентных процедур закупки. Представляется, что значение предварительной квалификации значительно шире и нет препятствий для использования ее при осуществлении неконкурентных способов закупки.

Сфера применения предварительной квалификации

Она может носить общий характер, т.е. поставщики отбираются для участия в закупочных процедурах безотносительно к объектам закупки (ПАО «Газпром»). Либо реестр квалифицированных поставщиков может формироваться по видам товаров, работ, услуг, т.е. по определенной номенклатуре (ГК «Роскосмос», ГК «Ростех», ГК «Роснано», ГК «Росатом»). Например, научно-исследовательские, проектно-исследовательские, опытно-конструкторские работы, сложные и дорогостоящие закупки, в ряде случаев предварительная квалификация предназначается для консультационных и финансовых услуг, а также для закупок с коммерческой или служебной тайной, информацией ограниченного доступа.

Сроки и периоды

Срок действия предварительной квалификации носит ограниченный характер, современная градация такова: 3 года (АО «Почта России», ГК «Роскосмос», ГК «Роснано», ГК «Росатом»), 2 года (ПАО «Транснефть», ГК «Ростех»), 18 месяцев (ПАО «НК «Роснефть»), 12 месяцев (ПАО «Русгидро»).

Периодичность проведения предварительной квалификации устанавливается далеко не всегда, ряд заказчиков практикует ежегодное обновление реестра поставщиков на регулярной основе (АО «Почта России», ПАО «Транснефть»).

Отказ в предварительной квалификации может ограничивать возможность ее повторного

прохождения (например, не ранее 3 месяцев в ПАО «Транснефть»), либо не создавать каких-либо препятствий для подачи заявки вновь (ПАО «НК «Роснефть»).

Причиной для аннулирования предварительной квалификации может быть выявленное несоответствие, что ограничивает повторное прохождение процедуры, кроме того, аннулирование может повлечь ненадлежащее исполнение поставщиком любого договора.

Организатор предварительной квалификации

Организатором предварительной квалификации может выступать головная организация всей группы, соответственно, группа компаний применяет результаты предварительной квалификации в обязательном порядке (ГК «Роскосмос», ГК «Росатом»). Или предварительную квалификацию отдельный заказчик может проводить для собственных нужд и для нужд организаций, с которыми им заключены договоры управления (ПАО «НК «Роснефть»).

Оформление предварительной квалификации представлено разнообразными форматами: включение в реестр в качестве информации свободного доступа (ПАО «Газпром», ПАО «Транснефть»), заключение рамочного договора (ПАО «Русгидро», ПАО «Россети»), заключение зонтичных договоров (ПАО «Россети»).

Форма

Все чаще предварительная квалификация проводится в электронной форме посредством функционала электронных торговых площадок (ГК «Роснано», ПАО «Газпром»), что соответствует общему тренду тотальной электронизации закупочных процессов.

Представленные фактические данные позволяют констатировать, что предварительная квалификация в современных закупочных практиках имеет важное значение, косвенным образом она способствует снижению рисков последующей контрактации, сокращает трудозатраты на проведение процедур, обеспечивает повышение гласности закупки (так, квалифицированным поставщикам заказчики могут направлять персональные приглашения к участию в закупке) и в конечном итоге нацелена на развитие добросовестной конкуренции. Ведь конкуренция — это не просто цифра, обозначающая количество участников закупки, но честный отбор по многим параметрам именно тех субъектов, которые являются реальными, а не фиктивными поставщиками, предварительная квалификация означает отбор именно таких субъектов, которые с максимальной степенью вероятности смогут удовлетворить потребности заказчика в товарах, работах, услугах надлежащего качества. ■

³ См. решения ФАС России от 05.08.2013 по делу № 223Ф3-01/2013, Санкт-Петербургского УФАС России от 09.12.2013 по делу № Т12-329/13.

⁴ См. решение Санкт-Петербургского УФАС России от 20.03.2014 по делу № Т08-85/14.

⁵ См. Определение Верховного Суда РФ от 25.03.2020 № 305-ЭС20-2691 по делу № А40-69517/2019.