



Кирилл Чагин

консультант по социальной
политике Института экономики города (Москва)

Реестр недобросовестных поставщиков по 223-ФЗ: как в него попадают и как его пытаются избежать

Нормы Закона № 223-ФЗ, так же как и нормы Закона № 44-ФЗ, содержат понятие «реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)»¹ (далее — РНП). И за ведение данного реестра тоже отвечает ФАС России. В него включаются сведения об участниках закупки, уклонившихся от заключения договоров, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми договоры по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими договоров².

Следует отметить, что закон предусматривает попадание в РНП только по этим двум основаниям; другие нарушения (например, предоставление участником закупки в своей заявке заведомо ложных сведений) такими основаниями быть не могут³. Также примечательно, что по той же букве закона случаи, когда заключенные договоры расторгаются заказчиком в одностороннем порядке без отдельного судебного разбирательства, призванного установить существенное нарушение поставщиками (подрядчиками, исполнителями)

¹ Ст. 5 Закона № 223-ФЗ.

² Ч. 1 и 2 ст. 5 Закона № 223-ФЗ; п. 5.3.4 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30.06.2004 № 331.

³ См. письмо Минэкономразвития России от 03.06.2015 № Д28и-1580.

существенных условий договоров (см. выше), тоже не являются основаниями для включения поставщиков в РНП⁴.

При осуществлении закупки заказчик вправе установить требование об отсутствии сведений об участниках закупки как в рассматриваемом реестре, так и в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), который предусмотрен Законом № 44-ФЗ⁵. Отметим, что на практике заказчики, применяющие Закон № 223-ФЗ, как правило, устанавливают требования об отсутствии сведений об участнике закупке в обоих реестрах. То есть даже если участник закупки, проводимой в соответствии с Законом № 223-ФЗ, попал только в реестр, предусмотренный Законом № 44-ФЗ, его заявка на участие в закупке по Закону № 223-ФЗ может быть автоматически отклонена.

Числиться как в том, так и в другом реестре участник закупки или поставщик (подрядчик, исполнитель) должен в течение двух лет после включения сведений о нем в соответствующий реестр⁶. Решение о включении сведений об участнике закупки или поставщике (подрядчике, исполнителе) в эти реестры принимает ФАС России на основе данных, предоставляемых заказчиками при наступлении случая недобросовестного поведения участника закупки или поставщика (подрядчика, исполнителя)⁷. Этот же орган исключает сведения из реестров по истечении двух лет. Быть исключенным из реестра можно и раньше, но только по решению суда⁸.

Если заказчик по Закону № 223-ФЗ не предоставит в ФАС России сведения о недобросовестных лицах или предоставит о них недостоверные сведения, это будет считаться административным правонарушением, которое влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 15 тыс. руб., а на юридических лиц — от 30 до 50 тыс. руб.⁹

⁴ См., например, решения Краснодарского УФАС России от 11.10.2018 по делу № 11-Р/2018, Камчатского УФАС России от 11.12.2017 по делу № РНП41-02-2017.

⁵ Ч. 7 ст. 3 Закона № 223-ФЗ.

⁶ Ч. 5 ст. 5 Закона № 223-ФЗ, ч. 9 ст. 104 Закона № 44-ФЗ.

⁷ Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом “О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц”», Постановление Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062 «О порядке ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)».

⁸ П. 11 Правил направления заказчиками сведений о недобросовестных участниках закупки и поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на ведение реестра недобросовестных поставщиков, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.11.2012 № 1211 (далее — Правила направления сведений в РНП-223); п. 16 Правил ведения реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), утвержденных постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1062.

⁹ Ст. 19.7.2-1 КоАП РФ.

Таким образом, попадание в РНП грозит юридическому лицу или физическому лицу (в т. ч. индивидуальному предпринимателю) «отлучением» от участия в закупках по Закону № 223-ФЗ на срок два года. Узнать, кто включен в данные реестры, можно в ЕИС — они размещены в открытом доступе (раздел «Контроль и аудит»). На 14.02.2019 в реестре по Закону № 223-ФЗ присутствовали сведения о 737 лицах, в реестре по Закону № 44-ФЗ — о более 11 тысяч лиц.

Если участник закупки, который стал ее победителем или который был единственным допущенным до участия в закупке лицом, не подписал договор в установленный в документации о закупке срок, то заказчик обязан направить сведения об этом участнике в ФАС для включения сведений о нем в РНП:

- в течение 30 календарных дней после заключения договора с участником закупки, занявшим второе место;
- после истечения указанного срока, если документацией о закупке не было предусмотрено заключение договора с иным участником закупки при уклонении победителя закупки от заключения договора¹⁰.

В случае расторжения договора по решению суда в связи с существенным нарушением поставщиком (исполнителем, подрядчиком) условий договора заказчик направляет в ФАС России сведения об этом поставщике (исполнителе, подрядчике) не позднее 10 рабочих дней со дня расторжения договора¹¹. Затем в течение 10 дней ФАС России проводит проверку предоставленных заказчиком сведений и документов и в течение 2 рабочих дней после завершения проверки принимает решение о включении сведений об участнике закупки в РНП или об отказе в таком включении. Не позднее 3 рабочих дней с даты принятия решения о включении сведения о поставщике включаются в РНП¹².

Нужно сказать, что ФАС России не всегда однозначно принимает решения о включении сведений о поставщике в РНП по представлению заказчиков. Встречаются примеры очень мягкого отношения, когда поставщик не попадает в РНП, т. к. ему, например, удалось доказать контрольному органу, что задержка с заключением договора в срок была вызвана нахождением ответственного сотрудника в очередном отпуске¹³. «Уклонистам» могут прощаться

¹⁰ П. 2 и 3 Правил направления сведений в РНП-223.

¹¹ П. 4 Правил направления сведений в РНП-223.

¹² Приказ ФАС России от 18.03.2013 № 164/13 «О ведении реестра недобросовестных поставщиков, предусмотренного Федеральным законом “О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц”».

¹³ Решение Иркутского УФАС России № 1103/18.

задержки с получением банковских гарантий для обеспечения исполнения договоров¹⁴, долгая отправка договора заказным письмом вместо его быстрого заключения в электронной форме в соответствии с условиями документации о закупке¹⁵ и т. д. Более того, есть случаи действительно мягкого отношения, когда будущий подрядчик отказывается от подписания договора в связи с «сжатыми сроками работ», а ФАС хоть и считает его уклонившимся от заключения договора, но не находит в его действиях недобросовестности, а включение сведений об этом подрядчике в реестр называет «санкцией, несоразмерной допущенному нарушению»¹⁶.

Что касается практики судебного обжалования решений ФАС России о включении сведений о поставщиках в РНП¹⁷, то картина здесь несколько иная. В суды обращаются те участники закупки или поставщики (подрядчики, исполнители), которые не согласны с решением ФАС России о включении сведений о них в РНП, поскольку считают, что уклонение от заключения договора с их стороны или нарушение ими существенных условий договора, ставшее основанием для расторжения договора в судебном порядке, произошло по независящим от них причинам или даже вследствие неправомерных действий заказчика.

Ссылка на «независящие причины» не является сильным аргументом. Например, если поставщик оборудования отказался от заключения договора из-за того, что производитель оборудования внезапно оказался неспособным произвести оборудование, заявленное в техническом предложении поставщика, то суды могут счесть, что поставщик допустил неосмотрительное поведение и не принял всех мер к надлежащему исполнению требований документации о закупке, а именно к поиску иного производителя оборудования¹⁸. В судах также не выдерживают критики доводы участников закупки о том, что они не могут заключить договор из-за смены собственника¹⁹, или о том, что поставить необходимый заказчику товар не получилось из-за праздничных дней²⁰. Также суд встает на сторону заказчика, который не стал подписывать договор в том случае, когда участник закупки просто направил заказчику

¹⁴ Решение Мурманского УФАС России № 06-13/17-05.

¹⁵ Заключение Московского УФАС России от 11.07.2016 по делу № 2-19-6873/77-16.

¹⁶ Решение Ульяновского УФАС России от 13.12.2017 по делу № 14-596/03-2017.

¹⁷ Такая возможность предусматривается ч. 6 ст. 5 Закона № 223-ФЗ.

¹⁸ См. постановление ФАС Волго-Вятского округа от 06.03.2018 по делу № А43-14650/2017; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19.09.2018 по делу № А70-16908/2017.

¹⁹ См. постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 14.12.2017 по делу № А33-4972/2017.

²⁰ Постановление ФАС Центрального округа от 18.12.2017 по делу № А23-2132/2017.

подписанный со своей стороны договор, в который он внес изменения, противоречащие условиям, изложенным в документации о закупке (например, изменил указанный в проекте договора способ расчета объема фактически оказанных по договору услуг)²¹.

А вот если, например, заказчик направляет в ФАС России сведения об уклонившемся от заключения договора участнике закупки до истечения срока, отведенного для подписания договора участником закупки, то суд может отменить решение ФАС России в включении сведений об этом участнике закупки в РНП²².

Отдельно отметим, что если в документации о закупке заказчик установил требование о внесении обеспечения исполнения договора, а участник закупки, с которым должен был заключаться договор, не представил это обеспечение в установленный срок, то такой участник тоже может считаться судом уклонившимся от заключения договора, и даже предоставление им обеспечения после истечения установленного срока здесь не поможет²³. Но если в похожем случае решение о включении сведений об участнике закупки в РНП было вызвано тем, что участник предоставил в качестве требуемого обеспечения исполнения договора копию, а не оригинал банковской гарантии (на фоне того, что в документации о закупке оригинал гарантии не требуется), то такое решение может быть судом отменено²⁴.

В общем и целом, правоприменительная практика по Закону № 223-ФЗ, связанная со случаями включения сведений об участниках закупок и поставщиках (подрядчиках, исполнителях) в РНП, характеризуется большим объемом, разнообразием и неоднозначностью ситуаций. Вокруг этого вопроса возникает немало конфликтов, поскольку последствия попадания в этот реестр весьма значительны. ■

²¹ См. решение АС г. Москвы от 04.07.2018 по делу № А40-243599/17-17-2060.

²² См. постановление ФАС Волго-Вятского округа от 24.12.2015 по делу № А17-1908/2015.

²³ Постановление ФАС Московского округа от 02.05.2017 по делу № А40-168272/2016.

²⁴ Постановление ФАС Северо-Западного округа от 11.09.2015 по делу № А05-273/2015.