



# ПРО ГОСЗАКАЗ.РФ

## ЭКСПЕРТНЫЙ ЖУРНАЛ

БИБЛИОТЕКА ЗАКАЗЧИКА

№ 04/2023

## В ЭТОМ НОМЕРЕ

**Форс-мажорная трансформация  
закупочных отношений и ее последствия**

**Недобросовестная конкуренция  
со стороны участников торгов**

**Обход закона в сфере публичных закупок**

**Отклонение заявки в связи  
с ненадлежащим указанием  
наименования страны происхождения  
товара**

**О требованиях к классу энергетической  
эффективности многоквартирного дома,  
в котором располагается приобретаемое  
жилое помещение**

**Один пишем, два в уме:  
о новом подходе к закупкам  
обязательного аудита  
у корпоративных заказчиков**

**Подготовка технического задания  
на поставку дезинфицирующих средств**

**Ответы на вопросы**



ХVIII ВСЕРОССИЙСКИЙ  
ФОРУМ-ВЫСТАВКА

**ГОС ЗАКАЗ**

[forum-goszakaz.ru](http://forum-goszakaz.ru)

8 800 250 9984



**19-21 апреля 2023**

Инновационный центр "Сколково"



**ГОСЗАКАЗ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ**



### **Здравствуйте, дорогие читатели!**

Уже долгое время вопрос о форс-мажоре не уходит из повестки дня в регламентированных закупках: в 2020 г. это была пандемия коронавирусной инфекции, теперь это санкционная политика государств, совершающих недружественные действия в отношении России. При этом среди специалистов в сфере закупок по-прежнему широко распространены всевозможные заблуждения по поводу содержания понятия «непреодолимая сила». Поэтому этот номер открывается публикацией, которая призвана такие заблуждения развеять.

Кроме того, мы расскажем о последствиях действий, направленных на обход закона,

научим распознавать признаки недобросовестной конкуренции при участии в закупках, отклонять заявки в связи с ненадлежащим указанием наименования страны происхождения товара и готовить техническое задание на поставку дезинфицирующих средств. Также вы узнаете, какие трудности возникают при закупках жилых помещений в связи с необходимостью предъявления требований к классу энергетической эффективности многоквартирного дома, в котором такие помещения находятся.

Тем корпоративным заказчикам, которые обязаны закупать по Закону № 44-ФЗ услуги обязательного аудита, будет интересен материал о том, как влияют на эту обязанность последние изменения в законодательстве об аудиторской деятельности.

Номер завершается ответами на самые интересные вопросы, поступившие от пользователей электронной информационной системы ПРОГОСЗАКАЗ.РФ.

Приятного и полезного чтения!

**Олег Гурин**  
главный редактор  
журнала ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

6

## **Ольга Беляева**

Форс-мажорная трансформация закупочных отношений и ее последствия

12

## **Ольга Милонаец**

Недобросовестная конкуренция со стороны участников торгов

20

## **Дмитрий Чваненко**

Обход закона в сфере публичных закупок

28

## **Олег Гурин**

Отклонение заявки в связи с ненадлежащим указанием наименования страны происхождения товара

Уважаемые читатели, вы можете предложить свою тему для публикации и отправить пожелания по содержанию журнала на ✉ [ottorolend@gmail.com](mailto:ottorolend@gmail.com)

### **ПРОГОСЗАКАЗ.РФ**

№ 04, апрель 2023 года

### **Электронная версия журнала**

[www.progoszakaz.rf](http://www.progoszakaz.rf)

### **Учредитель и издатель журнала**

#### **ПРОГОСЗАКАЗ.РФ:**

А. С. Аршба

### **Главный редактор**

О. Ю. Гурин

### **Редактор-эксперт**

О. Е. Никитина

### **Журнал зарегистрирован**

в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

### **Свидетельство о регистрации СМИ:**

ПИ № ФС 77 - 78400

от 08.06.2020

### **Корректор**

С. А. Фомина

### **Дизайн обложки**

А. М. Гурина

### **Дизайн макет,**

### **Верстка**

А. М. Гурина

Перепечатка материалов допускается только с письменного согласия редакции

35

## **Алексей Канторович**

О требованиях к классу энергетической эффективности многоквартирного дома, в котором располагается приобретаемое жилое помещение

41

## **Виталий Байрашев**

Один пишем, два в уме: о новом подходе к закупкам обязательного аудита у корпоративных заказчиков

48

## **Григорий Александров**

Подготовка технического задания на поставку дезинфицирующих средств

62

## **Ольга Никитина**

Ответы на вопросы

По вопросам приобретения и распространения обращайтесь по ☎ (8634) 38-26-19 или ✉ [progoszakaz@mail.com](mailto:progoszakaz@mail.com)

### **Служба клиентской поддержки:**

телефон/факс: (8634) 38-26-19

e-mail: [progoszakaz@mail.ru](mailto:progoszakaz@mail.ru)

сайт: [www.progoszakaz.pf](http://www.progoszakaz.pf)

### **Адрес редакции:**

347932, Ростовская обл., г. Таганрог,

Поляковское шоссе, д. 16, корп. 3, оф. 405

### **Адрес издателя:**

347939, Ростовская обл., г. Таганрог,

ул. Чайковского, д. 20

**Цена свободная**  
**ISSN 2541-8521**

### **Отпечатано в типографии:**

ООО «Мир Печати» 344019,

г. Ростов-на-Дону,

ул. Береговая, 30

**Тираж** 10 000 экз.

**Заказ** № 019

**Подписано в печать** 23.03.2023

**Дата выхода в свет** 24.03.2023

**Формат** 174 × 246

**Печать офсетная**

Редакция не несет ответственности за содержание рекламных материалов. Мнение редакции может не совпадать с мнением авторов



## Форс-мажорная трансформация закупочных отношений и ее последствия

Ольга Беляева

доктор юридических наук, профессор РАН

Сегодняшний день — это время переосмысления многих явлений и правовых категорий. Начиная с пандемии коронавируса, а теперь уже в связи с санкционной политикой коллективного Запада на повестке дня стабильно стоит вопрос о форс-мажоре, в т. ч. и в обязательствах, появляющихся в ходе публичных закупок. Однако, по моим наблюдениям, в нашем обществе имеется огромный объем заблуждений по поводу содержания понятия «непреодолимая сила». В связи с этим хотелось бы расставить точки над «i» как с точки зрения цивилистики, так и в контексте специфики закупочных отношений.

Есть ли разница между понятиями «форс-мажор» и «непреодолимая сила»? Бытует мнение, что следует пользоваться исключительно легальной терминологией, а в п. 3 ст. 401 ГК РФ говорится именно об обстоятельствах непреодолимой силы, но не о форс-мажоре<sup>1</sup>. Якобы иностранный термин «форс-мажор» нужно оставить только для применения в договорах, во всех остальных случаях необходимо ссылаться на обстоятельства непреодолимой силы.

На мой взгляд, нет ничего плохого в использовании не только легально установленных терминов, но и просторечий (клише, устойчивых выражений), тем более в случаях, когда содержание просторечия является общепринятым, общеизвестным и не может вызвать двоякое его толкование. Например, просторечием, не только имеющим повсеместное применение, но даже просочившимся в текст нормативного правового акта, является словосочетание «проект договора» (ч. 5 ст. 4 Закона № 223-ФЗ).

Поэтому я полагаю, что термины «форс-мажор» и «обстоятельства непреодолимой силы» могут использоваться как синонимы.

<sup>1</sup> Попов Д. А. Форсаж (о форс-мажоре и новой реальности) // Оборонно-промышленный комплекс: вопросы права. 2020. № 4. С. 67.

Нередко приходится слышать и вопросы о том, как регулируются обстоятельства непреодолимой силы, например, в законодательстве о контрактной системе в сфере закупок. Никак, потому что это общегражданское понятие, оно не должно регулироваться специальным законодательством. В законодательстве о публичных закупках эти обстоятельства упоминаются, но не определяются и не регламентируются.

В частности, в Законе № 44-ФЗ упоминания об обстоятельствах непреодолимой силы встречаются трижды: в контексте освобождения от уплаты неустоек, по поводу отмены закупки за пределами установленных сроков и как одно из оснований для осуществления неконкурентной закупки у единственного поставщика (ч. 9 ст. 34, ч. 1 ст. 36, п. 9 ч. 1 ст. 93). В Законе № 223-ФЗ непреодолимая сила упоминается в контексте внеплановой закупки и также отмены закупки за пределами установленного срока (ч. 5.1 ст. 3, ч. 7 ст. 3.2).

При этом ГК РФ не дает нормативное определение обстоятельствам непреодолимой силы, что, на мой взгляд, правильно. Можно предложить следующую дефиницию анализируемому понятию: обстоятельства непреодолимой силы (*от фр. force majeure — большая сила*) — чрезвычайные, непредвиденные и непредотвратимые обстоятельства, возникшие в течение реализации договорных (контрактных) обязательств, которые нельзя было разумно ожидать при заключении договора (контракта) либо избежать или преодолеть, а также находящиеся вне контроля сторон такого договора (контракта).

Если обозначить непреодолимую силу совсем кратко, то это «препятствия вне контроля».

Признаки форс-мажора были также сформулированы в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств»:

- чрезвычайный характер — исключительность обстоятельства, наступление которого не является обычным в конкретных условиях;
- непредотвратимый характер — любой участник гражданского оборота, осуществляющий аналогичную с должником деятельность, не мог бы избежать наступления этого обстоятельства или его последствий;
- не могут быть признаны непреодолимой силой обстоятельства, наступление которых зависело от воли или действий стороны обязательства.

Неслучайно эти формулировки даны именно в связи со спорами об ответственности, поскольку форс-мажор представляет собой один из всего лишь двух случаев, когда лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, освобождается от ответственности за нарушение обязательства.

Отметим, что предприниматель несет так называемую безвиновную ответственность, которая наступает просто по факту причинения вреда (п. 1 ст. 401 ГК РФ). Здесь не работает правило *non est reus nisi mens sit rea* («Нет ответственности, если нет виновного намерения» или, если попроще, «Без вины нет ответственности»). В закупках традиционно установлен именно такой, условно говоря, повышенный стандарт ответственности, или, как его иногда называют, b2b-вариант регулирования<sup>2</sup>.

Собственно говоря, иных последствий, кроме освобождения от ответственности, форс-мажор не имеет. Так, само обязательство под воздействием непреодолимой силы не прекращается и не изменяется.

Однако ни одно событие само по себе не может быть квалифицировано как форс-мажор. Возьмем, к примеру, следующий событийный ряд: коронавирус, специальная военная операция, западные санкции и российские контрсанкции<sup>3</sup>, частичная мобилизация, релокация бизнеса и отдельных сотрудников, военное положение, режим среднего реагирования.

Каждое из перечисленных событий в свое время отличалось как чрезвычайностью, так и непредотвратимостью. Но сыграло ли оно роль непреодолимого препятствия в отношении конкретного обязательства? Это вопрос оценки и доказывания. Проще говоря, форс-мажор — это всегда оценочная категория. Нет смысла вводить в отношении нее какие-либо количественные критерии.

Ни одно обстоятельство не существует в качестве непреодолимой силы объективно, оно оценивается применительно к исполнению конкретного обязательства конкретными лицами. Одно и то же обстоятельство для одного договора сыграет роль непреодолимого, для другого — нет. Вопрос в наличии и доказывании причинно-следственной связи. Допустим, в двух организациях мобилизована половина персонала. Это форс-мажор? Невозможно ответить просто так, необходимо «приложить» это событие к конкретным договорам, определить, наступила ли невозможность их исполнения.

Главное свойство непреодолимой силы — временная непродолжительность. Так, коронавирус утратил свойства форс-мажора уже после первого снятия санитарных ограничений. Специальная военная операция равным образом обладала чертами форс-мажора лишь поначалу, сегодня считать ее таковой оснований уже нет. То же самое можно сказать и о санкциях, тем более что западные страны их заблаговременно и активно анонсируют. Более того,

<sup>2</sup> Кирпичев А. Е. Закупки для нужд публичного сектора и система обязательственного права: терминология и выбор применимых норм // Закон. 2021. № 8. С. 52.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 03.05.2022 № 252; Федеральный закон от 14.07.2022 № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

ожидаемый характер уже имеют как частичная, так и общая мобилизация, а также введение военного положения в приграничных регионах Российской Федерации.

Таким образом, основные черты форс-мажора — это оценочный характер, причинно-следственная связь с обязательством и непродолжительность. Причем причинно-следственная связь должна быть, на мой взгляд, прямой, а не опосредованной, косвенной. Прогнозируемые события считать форс-мажором никак нельзя.

Если же установлены чрезвычайность, непредотвратимость и причинно-следственная связь между конкретным событием и наступившей невозможностью исполнения, то видятся только три сюжетных линии:

- освобождение от гражданско-правовой ответственности;
- соглашение о приостановлении действия договора (возможно для договоров, заключенных в рамках Закона № 223-ФЗ) или об изменении его условий (актуально для публичных контрактов);
- расторжение договора в добровольном или принудительном (судебном) порядке (если невозможность исполнения, возникшая в результате непреодолимой силы, носит постоянный характер, то есть является окончательной).

На мой взгляд, невозможность исполнения не требует нормативной конкретизации, поскольку любое событие подлежит оценке, условно говоря, «здесь и сейчас», применительно к конкретным лицам и их обязательственным отношениям друг с другом.

В юридической науке еще в советское время была разработана классификация обстоятельств непреодолимой силы:

- социальные (забастовки, вооруженные действия, террористические акты);
- природные (землетрясения, наводнения);
- юридические (издание актов, в т. ч. эмбарго).

В то же время есть список событий, которые в силу прямого указания п. 3 ст. 401 ГК РФ к обстоятельствам непреодолимой силы отнесены быть не могут, а именно: отсутствие у должника необходимых денежных средств; отсутствие на рынке нужных товаров; нарушение обязательства контрагентом должника; неправомерные действия представителя должника; обстоятельства, прямо указанные в договоре (ограничительная оговорка).

Важно подчеркнуть, что свойства форс-мажора — чрезвычайность и непредотвратимость — конкурируют с понятием предпринимательского риска. Так что это сложный и неоднозначный вопрос: находилось ли событие вне контроля субъекта или же он просто неверно оценил свои предпринимательские риски? Так, например, суды не признают форс-мажором финансово-экономический

кризис, противоправные действия третьих лиц, отзыв лицензии у банка, изменение валютного курса, включая девальвацию национальной валюты, банкротство контрагента.

Трендом договорной работы сейчас стало использование ограничительных оговорок с указанием о том, что санкции форс-мажором не являются. Это правомерно, нет препятствий к расширению ответственности и исключению применения правила о непреодолимой силе в силу диспозитивности нормы п. 3 ст. 401 ГК РФ, в специальном законодательстве равным образом нет запрета предусматривать в договоре условие об ограничении возможного перечня обстоятельств непреодолимой силы как оснований освобождения от ответственности<sup>4</sup>.

В заключение отмечу, что в доказывании форс-мажора не играют решающей роли справки, свидетельства, сертификаты Торгово-промышленной палаты РФ.

Согласно подп. «н.1» п. 2 ст. 15 Закон РФ от 07.07.1993 № 5340-1 «О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации» ТПП РФ определяет торгово-промышленные палаты, которые свидетельствуют обстоятельства непреодолимой силы, возникшие при исполнении договоров, заключенных между российскими субъектами предпринимательской деятельности (за исключением обстоятельств, возникших в рамках правоотношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах), публикует перечень указанных торгово-промышленных палат на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет<sup>5</sup>, устанавливает порядок выдачи указанными торгово-промышленными палатами соответствующих заключений<sup>6</sup>.

Тем не менее, документы, выдаваемые при свидетельствовании форс-мажора, не устраняют необходимость доказывания наличия обстоятельств непреодолимой силы и продолжительности их действия; наличия причинно-следственной связи между обстоятельствами непреодолимой силы и невозможности (задержки) исполнения обязательств; непричастности к возникновению обстоятельств непреодолимой силы; добросовестного принятия разумно ожидаемых мер для предотвращения (минимизации) возможных рисков.

Вопрос о квалификации тех или иных обстоятельств в качестве непреодолимой силы — вопрос права — входит в исключительную компетенцию суда и не может предрешаться какими-то иными организациями, а для суда никакие

<sup>4</sup> См. также решение АС Ямало-Ненецкого округа от 23.06.2022 по делу № А81-6726/2022.

<sup>5</sup> <https://uslugi.tpprf.ru/ru/services/415445/>.

<sup>6</sup> См. Положение о свидетельствовании уполномоченными торгово-промышленными палатами обстоятельств непреодолимой силы по договорам (контрактам), заключенным в рамках внутрироссийской экономической деятельности, утв. постановлением Совета ТПП РФ от 24.06.2021 № 7-2.

доказательства не имеют заранее установленной силы. Как справедливо указывает В. В. Байбак, «свобода договора не простирается настолько далеко, чтобы стороны могли по своей воле блокировать допустимость тех или иных доказательств и в целом регулировать вопросы процессуального права»<sup>7</sup>. ■

<sup>7</sup> Договорное и обязательственное право (общая часть): постатейный комментарий к статьям 307–453 Гражданского кодекса Российской Федерации / отв. ред. А. Г. Карапетов. М., 2017. С. 711.

## Новости контрактной системы

Внесены изменения в постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 (запрет на закупку иностранных промышленных товаров)

С 1 марта 2023 г. из ПП РФ № 616 исключены упоминания особого правового режима товаров, произведенных на территории ДНР и ЛНР, в связи с вхождением этих территорий в состав России.

Исключение, предусмотренное подп. «б» п. 3 ПП РФ № 616 (цена за единицу товара меньше 300 тыс. руб., суммарная стоимость товаров меньше 1 млн руб.), больше не распространяется на инструмент ручной прочий, инструменты рабочие сменные для станков или для ручного инструмента (с механическим приводом или без него), а также инструмент прочий (позиции 19–21 перечня, утв. ПП РФ № 616). Зато действие данного исключения распространили на нововведенный п. 147 перечня — пробирки вакуумные для взятия образцов крови ИВД, соответствующие определенным кодам вида медицинского изделия.

Закупки инструментов рабочих сменных для станков или для ручного инструмента (с механическим приводом или без него), а также прочего инструмента подпадают по запрет даже в случае необходимости обеспечить взаимодействие закупаемых товаров с товарами, уже используемыми заказчиком (в случае несовместимости таких товаров с товарами, имеющими другие товарные знаки): п. 20, 21 перечня упомянуты в качестве исключения в подп. «в» п. 3 ПП РФ № 616.

Изменения произошли и в подп. «д» п. 3 ПП РФ № 616, устанавливающим исключение из-под действия запрета в случае закупки промышленных товаров отдельными силовыми ведомствами (здесь также изменился перечень товаров, не подпадающих под данное исключение).

В абз. 2 п. 10(2) ПП РФ № 616 больше не упоминается декларация о стране происхождения товара как отдельный документ, предоставляемый в составе заявки на участие в закупке закупки, проводимой для нужд обороны страны и безопасности государства. Теперь здесь сказано, что участнику закупки достаточно просто указать (продекларировать) страну происхождения товара в заявке. Это изменение положит конец спорам о том, какую именно декларацию должны предоставлять участники таких закупок (см., например, постановление ФАС Дальневосточного округа от 25.05.2021 по делу № А73-18377/2020).



## Недобросовестная конкуренция со стороны участников торгов

**Ольга Милонаец**  
заместитель руководителя  
Московского областного УФАС России

Вопрос о том, как распознать в действиях участника закупки признаки недобросовестной конкуренции, волнует и заказчиков, и распорядителей бюджета. Поскольку оперативных возможностей проверить опыт участников, полученный на неконкурентных процедурах, практически не существует, некоторые участники закупок пользуются этим с целью получения незаконного преимущества при участии в торгах.

В этой связи представляется интересным проанализировать постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2022 № 7-П «По делу о проверке конституционности статей 14.8 и 51 Федерального закона „О защите конкуренции“», а также иную судебную практику, позволяющую выработать подходы к установлению недобросовестной конкуренции на торгах.

### **Нормативно-правовое регулирование, квалифицирующие признаки недобросовестной конкуренции**

В новой редакции глава 2.1 «Недобросовестная конкуренция» Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее — Закон № 135-ФЗ) заработала с 2016 г., поэтому учитывать правоприменительную практику предшествующих лет необходимо с осторожностью.

В настоящее время данная глава включает в себя восемь квалифицирующих признаков проявления недобросовестной конкуренции со стороны хозяйствующих субъектов:

- запрет на недобросовестную конкуренцию путем дискредитации (ст. 14.1);
- запрет на недобросовестную конкуренцию путем введения в заблуждение (ст. 14.2);
- запрет на недобросовестную конкуренцию путем некорректного сравнения (ст. 14.3);

- запрет на недобросовестную конкуренцию, связанную с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товаров, работ или услуг (ст. 14.4);
- запрет на недобросовестную конкуренцию, связанную с использованием результатов интеллектуальной деятельности (ст. 14.5);
- запрет на недобросовестную конкуренцию, связанную с созданием смешения (ст. 14.6);
- запрет на недобросовестную конкуренцию, связанную с незаконным получением, использованием, разглашением информации, составляющей коммерческую или иную охраняемую законом тайну (ст. 14.7);
- запрет на иные формы недобросовестной конкуренции (ст. 14.8).

В соответствии с ч. 1 ст. 3, ст. 22 и 23 Закона № 135-ФЗ одной из функций антимонопольного органа является предупреждение и пресечение недобросовестной конкуренции.

При квалификации действий хозяйствующих субъектов на предмет наличия признаков недобросовестной конкуренции необходимо руководствоваться главой 2.1, а также ч. 9 ст. 4 Закона № 135-ФЗ.

В ст. 4 Закона № 135-ФЗ недобросовестная конкуренция определяется как любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству РФ, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам — конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации.

Данные критерии позволяют признать актом недобросовестной конкуренции противоправное поведение хозяйствующего субъекта, направленное на получение за счет своих конкурентов несправедливых (нерыночных) экономических преимуществ либо на создание условий, ограничивающих или устраняющих доступ других участников на соответствующий рынок.

С учетом динамичности форм и методов ведения предпринимательской деятельности и преимущественно диспозитивного характера регулирования гражданско-правовых отношений, являющихся основой свободного рыночного обмена, не любые нарушения или иная алогичность действий хозяйствующего субъекта на товарном рынке могут быть признаны актом недобросовестной конкуренции. К числу таких действий относятся лишь такие, которые оказывают негативное влияние (либо несут потенциальную угрозу такого влияния) на состояние конкурентной среды.

Это созвучно правовой позиции Пленума Верховного Суда РФ о том, что нарушение хозяйствующим субъектом при ведении своей деятельности норм гражданского и иного законодательства само по себе не означает акта недобросовестной конкуренции<sup>1</sup>. Такой подход развивает практику Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ, ранее в своих определениях исходившей из того, что для квалификации поведения хозяйствующего субъекта в качестве недозволенной (недобросовестной) конкуренции имеет значение, затрагиваются ли права и законные интересы иных участвующих на рынке субъектов, направлено ли это поведение на получение преимуществ за счет иных участников рынка<sup>2</sup>.

## **Недобросовестная конкуренция со стороны участников обязательных в силу закона торгов**

Ст. 14.8 Закона № 135-ФЗ устанавливает запрет на «иные формы недобросовестной конкуренции».

В случаях, когда действия хозяйствующего субъекта подпадают под признаки правонарушения, запрещенного одной из соответствующих специальных норм, эти действия подлежат квалификации по специальным нормам ст. 14.1–14.7 Закона № 135-ФЗ.

Напротив, действия, которые не могут быть отнесены ни к одной из специально выделенных законодателем форм недобросовестной конкуренции, квалифицируются по ст. 14.8 Закона № 135-ФЗ при условии, что имеются общие признаки недобросовестной конкуренции, определенные в п. 9 ст. 4 Закона № 135-ФЗ<sup>3</sup>.

В каждом конкретном случае антимонопольным органом изучаются фактические обстоятельства дела с учетом положений Закона № 135-ФЗ. Как правило, это происходит в рамках рассмотрения заявлений и дел в антимонопольном органе в соответствии с установленными полномочиями.

Негативное влияние на состояние конкурентной среды осуществляется и в результате участия недобросовестного хозяйствующего субъекта в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

<sup>1</sup> П. 30 постановления от 04.03.2021 № 2 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства».

<sup>2</sup> Определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 26.04.2019 № 303-КГ18-23327 и от 05.09.2019 № 307-ЭС19-9220.

<sup>3</sup> П. 32 постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением судами антимонопольного законодательства».

Одним из принципов контрактной системы является принцип обеспечения конкуренции, закрепленный в ст. 8 Закона № 44-ФЗ. В силу указанной нормы контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Заявки на участие в электронных аукционах, конкурсах, запросах котировок должны содержать документы, подтверждающие соответствие участников закупки установленным в извещении требованиям, или копии таких документов.

Соответственно, одна из задач комиссии по осуществлению закупок состоит в квалифицированном и беспристрастном отборе лица, допускаемого до заключения контракта с заказчиком, что позволяет обеспечить как интересы самого заказчика в получении товаров, работ или услуг надлежащего качества по наименьшей цене, так и право всех потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на участие в закупках на равных (недискриминационных) условиях.

Исполнение этой задачи гарантируется прежде всего набором требований к профессиональной компетенции членов комиссии и к обеспечению их незаинтересованности в определении поставщика (ст. 39 Закона № 44-ФЗ), которые призваны, среди прочего, обеспечить законность решения о допуске или об отказе в допуске к участию в аукционе<sup>4</sup>.

Следовательно, когда хозяйствующий субъект не совершал каких-либо действий (бездействия) при подаче заявки на торги, специально направленных на сокрытие своего несоответствия или несоответствия товара, услуги, работы, то данный факт не может расцениваться в качестве акта недобросовестной конкуренции. В таких случаях комиссия по закупкам обязана рассмотреть заявки участников на соответствие требованиям извещения о закупке и принять решение о признании их соответствующими либо несоответствующими таким требованиям. Иное не только расходилось бы с принципами и целями контрактной системы в сфере закупок, но и противоречило бы конституционному императиву о необходимости и соразмерности ограничения прав, включая право на занятие предпринимательской деятельностью (ч. 1 ст. 34, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ).

---

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 27.03.2018 № 601-О.

В случаях, когда действия (бездействие) участников торгов имеют целью получить конкурентное преимущество за счет введения в заблуждение заказчика относительно соответствия исполнителя всем требованиям отраслевого законодательства и тем самым затрудняют выполнение комиссией заказчика ее функции по отбору поставщика, вот такие действия содержат признаки недобросовестной конкуренции и должны пресекаться.

В настоящее время наиболее общественно опасной формой подобного злоупотребления служит указание в заявке заведомо недостоверных сведений о товаре, работе, услуге либо о квалификации участника закупки и приложение к заявке подложных документов о наличии у участника закупки опыта, сопоставимого с предметом проводимой закупки, для прохождения предквалификационного отбора или для получения максимально возможных баллов при участии в электронном конкурсе.

Вместе с тем членам комиссии заказчика следует помнить о том, что в силу п. 5 ст. 10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются, пока не доказано иное.

В свою очередь, участникам торгов нужно знать, что в силу п. 3, 4 ст. 1 ГК РФ при установлении, осуществлении и защите гражданских прав и при исполнении гражданских обязанностей участники гражданских правоотношений должны действовать добросовестно. Никто не вправе извлекать преимущество из своего незаконного или недобросовестного поведения. Соответственно, предполагается, что в заявке участника торгов содержатся документы подлинные (достоверные), если не доказано обратное.

## **Иная судебная практика**

Как следует из ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, комиссия заказчика отстраняет участника закупки от дальнейшего участия в ней, а заказчик в любой момент до заключения контракта отказывается от заключения контракта с победителем конкурентной процедуры, если будет установлено, что участник закупки:

- не соответствует требованиям, указанным в ч. 1 (единые требования к участникам закупки), ч. 1.1 (отсутствие в РНП), ч. 2 (специальная квалификация) и ч. 2.1 (универсальная квалификация) ст. 31 Закона № 44-ФЗ (при наличии таких требований в извещении о закупке);
- предоставил недостоверную информацию о своем соответствии вышеуказанным требованиям.

Поведение одной из сторон может быть признано недобросовестным не только при наличии обоснованного заявления другой стороны, но и по инициативе суда, если усматривается очевидное отклонение действий участника гражданского оборота от добросовестного поведения.

Если будет установлено недобросовестное поведение одной из сторон, суд в зависимости от обстоятельств дела и с учетом характера и последствий такого поведения отказывает в защите принадлежащего ей права полностью или частично, а также применяет иные меры, обеспечивающие защиту интересов добросовестной стороны или третьих лиц от недобросовестного поведения другой стороны (п. 2 ст. 10 ГК РФ).

Следовательно, комиссия заказчика может воспользоваться своим правом на отстранение участника закупки от дальнейшего участия в ней лишь в случаях, когда в заявке предоставлены очевидно недостоверные сведения, либо при наличии веских доказательств недостоверности заявленных участником сведений (например, при наличии документов, порочащих подлинность таких сведений). По мнению суда, недостоверной информацией, представленной в составе заявки, является несоответствие представленных документов внешним объективным источникам, которые можно самостоятельно найти и сопоставить, т. е. представление заведомо несоответствующих действительности сведений путем подлога или фальсификации документов (например, представлены сведения о наличии лицензий и сертификатов, которые на самом деле не выдавались, или сведения о продукции, которые противоречат официальным данным производителя)<sup>5</sup>. В составе заявки при этом должна быть представлена недостоверная информация, которая препятствует допуску заявки к участию в торгах.

А в случаях, когда участником конкурса приложены документы для получения баллов по критерию оценки «квалификация», следует изучить, влияет ли порочность результатов по одному из критериев оценки на результат определения победителя конкурса, что могло бы повлечь недействительность конкурса и заключенного по его результатам контракта<sup>6</sup>. В противном случае признание этих сведений недостоверными является преждевременным, поскольку отсутствие требуемого опыта не является основанием для отказа в допуске к участию в конкурсе, а лишь влияет на проставление баллов при оценке и определении победителя.

Изложенные выводы подтверждаются постановлениями судов. Например, истец — участник закупки, не ставший победителем конкурса, — посчитал, что при определении победителя конкурентной процедуры конкурсной комиссией были приняты во внимание заведомо недостоверные сведения и подложные документы, представленные одним из участников конкурса. В результате

<sup>5</sup> Постановление ФАС Северо-Западного округа от 12.10.2021 по делу № А56-292/2021.

<sup>6</sup> Постановление ФАС Поволжского округа от 08.05.2018 по делу № А12-30335/2017.

указанных нарушений заявки претендентов были оценены неверно, что привело к неправильному определению победителя конкурса и к ущемлению прав и законных интересов истца.

Однако суды отказали в иске о признании результатов торгов недействительными, поскольку по состоянию на дату рассмотрения заявок в распоряжении конкурсной комиссии отсутствовала надлежащим образом подтвержденная информация о наличии в составе заявки названного участника недостоверной информации<sup>7</sup>.

Потенциальным участникам торгов следует помнить, что введение комиссии заказчика в заблуждение не всегда заканчивается победой в торгах и заключением выгодного контракта. Бывает и по-другому.

Например, Прокуратура Майминского района Республики Алтай совместно с Управлением экономической безопасности и противодействия коррупции МВД по Республике Алтай провела проверку исполнения законодательства о контрактной системе в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд при реализации национального проекта «Культура» и региональной программы «Развитие образования».

Было установлено, что должностные лица одной из организаций Алтайского края для участия в открытых конкурсах по проведению капитальных ремонтов зданий образовательных учреждений Майминского района на общую сумму свыше 83 млн руб. в целях обоснования своего опыта работы и квалификации представили фиктивные документы об исполнении работ по строительству 16 жилых домов в различных субъектах РФ. Фактически организация не являлась исполнителем по данным договорам.

В результате представления поддельных документов организация стала победителем двух конкурсов, и по результатам одного из них с ней был заключен контракт. В заключении другого контракта хозяйствующему субъекту было отказано в связи с выявлением факта предоставления недостоверных сведений.

По данному факту прокуратура района направила материалы проверки в следственные органы для решения вопроса об уголовном преследовании. По результатам их рассмотрения возбуждены уголовные дела по ч. 5 ст. 327 УК РФ (использование заведомо подложного документа) и ч. 3 ст. 30, ч. 4 ст. 159 УК РФ (покушение на мошенничество).

<sup>7</sup> Постановление Первого ААС от 03.08.2018 по делу № А43-20972/2017. Оставлено без изменения постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 07.12.2018 № Ф01-5607/2018. Определением Верховного Суда РФ от 27.03.2019 № 301-ЭС19-2696 отказано в передаче дела № А43-20972/2017 в Судебную коллегия по экономическим спорам Верховного Суда РФ для пересмотра в порядке кассационного производства данного постановления.

Ход и результаты расследования уголовных дел находятся на контроле прокуратуры республики<sup>8</sup>.

Анализ правоприменительной практики позволяет прийти к выводу, что при рассмотрении и оценке заявок участников закупок комиссии заказчика необходимо обладать неопровержимыми доказательствами фальсификации документов участником закупки, чтобы отклонить заявку участника закупки или оставить содержащиеся в ней документы без оценки. То же верно и в отношении заказчиков, отказывающихся от заключения контракта с победителем конкурентной процедуры на основании ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ. Данные факты могут быть предметом рассмотрения в судах либо в антимонопольных органах в части установления признаков недобросовестной конкуренции. В случае установления фактов недобросовестной конкуренции сделки могут быть признаны судом ничтожными, а следовательно, не подлежащими оплате. Еще одним следствием может стать возбуждение уголовных дел.

Безусловно, законодателю следует совершенствовать механизмы, направленные на предотвращение возможностей злоупотребления участниками своими правами на торгах. ■

<sup>8</sup> Подробнее об этом: [https://epp.genproc.gov.ru/web/proc\\_04/mass-media/news/archive?item=85726415](https://epp.genproc.gov.ru/web/proc_04/mass-media/news/archive?item=85726415).

## Новости контрактной системы

Внесены изменения в постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 617 (ограничения допуска иностранных промышленных товаров)

С 1 марта 2023 г. из ПП РФ № 617 исключены упоминания особого правового режима товаров, произведенных на территории ДНР и ЛНР, в связи с вхождением этих территорий в состав России.

Самое радикальное изменение в ПП РФ № 617 заключается в изменении принципа его действия с «третий лишний» на «второй лишний»: теперь все заявки, не соответствующие требованиям данного постановления, подлежат отклонению при наличии хотя бы одной соответствующей заявки (раньше требовалось минимум две таких заявки).

Кроме того, больше нельзя подтвердить российское/евразийское происхождение товара сертификатом по форме СТ-1. Только номером реестровой записи из реестра российской либо евразийской промышленной продукции!

Также был расширен перечень промышленных товаров, подпадающих под ограничения допуска, предусмотренные ПП РФ № 617.

Изменения в ПП РФ № 616 были внесены постановлением Правительства РФ от 28.02.2023 № 318.



## Обход закона в сфере публичных закупок

**Дмитрий Чваненко**

адвокат, к. ю. н., старший преподаватель  
кафедры частноправовых дисциплин  
ИЗиСП при Правительстве РФ

Представим такую ситуацию. На двери помещения висит табличка с надписью «Не входить!». Будет ли нарушением этого запрета, если человек попадет в указанное помещение ползком или прыжком? А если он сядет в офисное кресло на колесах и въедет в дверь?

Если толковать буквально слова, написанные на табличке, то можно заключить, что запрет касается только ситуации, когда человек не должен, идя пешком, попасть в названное помещение. Следовательно, запрета впрыгивать, вползать или въезжать табличка не содержит. Но соответствует ли такое толкование цели, которую преследовал автор надписи на табличке? Очевидно, что нет, поскольку цель запрета была в том, чтобы никто не смог физически переместиться за дверь, на которой висит указанная табличка. Учитывая, что в двери люди, как правило, входят, а не впрыгивают, то именно поэтому была выбрана подобная формулировка запрета. Таким образом, цель запрета очевидна, а попытки ее игнорировать путем тех или иных манипуляций должны пресекаться.

В праве подобные манипуляции именуются обходом закона. Сама эта идея нашла свое отражение еще в середине V в. н. э. в Дигестах Юстиниана: «...поступает в обход закона тот, кто, сохраняя слова закона, обходит его смысл»<sup>1</sup>. В рассмотренном выше примере слова, написанные на табличке, будут «сохранены» (т. е. не будут нарушены) в случае впрыгивания в дверь, но в таком случае это действие будет обходом смысла запрета.

Ст. 10 ГК РФ устанавливает, что не допускаются действия в обход закона с противоправной целью. Санкцией за нарушение этой нормы по общему

<sup>1</sup> Дигесты Юстиниана. Избранные фрагменты в переводе и с примечаниями И. С. Перетерского. М., 1984. С. 33.

правилу является отказ суда в защите. Если действия по обходу закона повлекли нарушение права другого лица, такое лицо вправе требовать возмещения причиненных этим убытков. Таким образом, по общему правилу действия, совершенные в обход закона, судом просто не защищаются, а пострадавший вправе взыскать убытки с недобросовестного лица.

Судебная практика пошла дальше и с подачи Высшего арбитражного суда РФ заняла позицию, согласно которой в случае, если совершение сделки сопровождалось явным злоупотреблением правом, такая сделка признается ничтожной на основании совместного применения ст. 10 и 168 ГК РФ. Вначале этот подход закрепился в практике ВАС РФ<sup>2</sup>. Затем данный подход после некоторых колебаний закрепился и в практике Верховного Суда РФ<sup>3</sup>. Таким образом, если суды сталкиваются со сделкой, которая не нарушает конкретные императивные нормы закона, но при ее совершении были те или иные злоупотребления правом, то суды блокируют свободу договора, признавая такую сделку ничтожной со ссылкой на ст. 10 и 168 ГК РФ.

Доктрина обхода закона долгое время никак не проявляла себя в сфере публичных закупок, но сейчас суды все чаще ее используют при разрешении споров. Идея применения этой доктрины изначально возникла в сфере госзакупок при рассмотрении исков поставщиков о взыскании неосновательно обогащения с госзаказчиков в ситуации, когда публичные интересы были удовлетворены в отсутствие заключенного должным образом государственного контракта.

Впервые этот вопрос был поставлен перед членами Президиума ВАС РФ в 2011 г. при рассмотрении дела о взыскании с государственного заказчика стоимости работ, которые не были предусмотрены заключенным между истцом и ответчиком контрактом, но которые подрядчик выполнил по просьбе заказчика. Президиум ВАС РФ тогда отметил: «В отсутствие заключенного

<sup>2</sup> См.: п. 9 Информационного письма Президиума ВАС РФ от 25.11.2008 № 127, п. 4 постановления Пленума ВАС РФ от 23.12.2010 № 63; постановления Президиума ВАС РФ от 24.06.2014 № 3894/14, от 11.02.2014 № 13846/13, от 26.02.2013 № 12913/12, от 13.09.2011 № 1795/11, от 13.05.2014 № 17089/12, от 18.02.2014 № 15822/13, от 12.07.2011 № 18484/10, от 17.06.2014 № 10044/11, от 27.11.2012 № 11065/12, от 30.11.2010 № 10254/10, от 20.05.2008 № 15756/07.

<sup>3</sup> См.: п. 7 постановления Пленума ВС РФ от 23.06.2015 № 25, п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 22.11.2016 № 54; определения Верховного Суда РФ от 20.09.2016 № 49-КГ16-18, от 29.03.2016 № 5-КГ16-28, от 08.12.2015 № 5-КГ15-179, от 01.12.2015 № 4-КГ15-54, от 30.08.2016 № 5-КГ16-119, от 14.06.2016 № 52-КГ16-4, от 01.12.2015 № 4-КГ15-54, от 09.08.2016 № 21-КГ16-6, от 09.08.2016 № 21-КГ16-7, от 08.12.2015 № 34-КГ15-16, от 07.07.2015 № 78-КГ15-7, от 19.04.2016 № 83-КГ16-4, от 29.04.2016 № 304-ЭС15-20061, от 26.10.2015 № 305-ЭС15-8046, от 15.12.2014 № 309-ЭС14-923, от 15.06.2016 № 308-ЭС16-1475, от 28.04.2016 № 306-ЭС15-20034, от 28.12.2015 № 308-ЭС15-1607, от 22.05.2015 № 310-ЭС15-1312.

договора при сложившихся между сторонами фактических подрядных отношениях неуплата ответчиком стоимости принятых работ привела к его неосновательному обогащению за счет выполнившего работы истца». Обоснован этот вывод был тем, что заказчик принял работы, подписав соответствующий акт без замечаний. При названных обстоятельствах, заключил Президиум ВАС РФ, очевидно, что между госзаказчиком и подрядчиком фактически сложились подрядные отношения, в рамках которых первый принял выполненные последним работы в полном объеме без замечаний по качеству; а это, в свою очередь, свидетельствует о потребительской ценности таких работ для заказчика<sup>4</sup>.

Буквально через два года позиция указанного суда диаметрально поменялась. Поводом послужило следующее дело. Между исполнителем и госзаказчиком был заключен договор на оказание услуг по подготовке определенных документов и управлению жилыми зданиями. Исполнитель письмом предложил заказчику разместить в этих зданиях свои службы эксплуатации с предварительным проведением ремонта в соответствии с согласованной сметой. Заказчик письменно согласился. Работы были выполнены, но заказчик отказался их оплатить. Исполнитель обратился в суд.

Отклоняя иски требования, Президиум ВАС РФ заключил: «В условиях отсутствия государственного контракта на выполнение подрядных работ, заключенного с соблюдением требований, предусмотренных Законом о размещении заказов (действовал в спорный период — Д. Ч.), фактическое выполнение истцом ремонтных работ на объекте ответчика не может повлечь возникновения на стороне ответчика неосновательного обогащения.

Вывод судов о возможности согласования выполнения подобных работ без соблюдения требований Закона о размещении заказов и удовлетворении требования о взыскании неосновательного обогащения, по сути, дезавуирует применение указанного закона и открывает возможность для недобросовестных исполнителей работ и государственных (муниципальных) заказчиков приобретать незаконные имущественные выгоды **в обход Закона о размещении заказов** (выделено нами — Д. Ч.). Между тем никто не вправе извлекать преимущества из своего незаконного поведения»<sup>5</sup>. Этот же вывод ВАС РФ повторил в другом деле<sup>6</sup>, а также в п. 7 информационного письма ВАС РФ от 25.02.2014 № 165 «Обзор судебной практики по спорам, связанным с признанием договоров незаключенными».

<sup>4</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 20.09.2011 № 1302/11 по делу № А40-34287/10-63-289.

<sup>5</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 28.05.2013 № 18045/12 по делу № А40-37822/12-55-344.

<sup>6</sup> Постановление Президиума ВАС РФ от 04.06.2013 № 37/13 по делу № А23-584/2011.

Опираясь на эту позицию ВАС РФ, суды стали массово отказывать в удовлетворении исков частных лиц о взыскании с публично-правовых образований стоимости выполненных работ или оказанных услуг, когда отсутствовал государственный контракт, заключенный в соответствии с нормами действующего законодательства РФ. Так продолжалось до тех пор, пока до Верховного Суда РФ (уже после упразднения ВАС РФ) не дошло дело о взыскании стоимости услуг по вывозу мусора после окончания действия госконтракта на эти же услуги. Верховный Суд РФ тогда заключил: «Разделяя подход ВАС РФ к разрешению споров об оплате товаров, работ и услуг для государственных нужд в отсутствие государственного контракта, Судебная коллегия приходит к выводу о том, что продолжительность и содержание отношений сторон, а также иные фактические обстоятельства споров, применительно к которым была сформулирована изложенная правовая позиция, существенно отличаются от обстоятельств настоящего спора». Верховный Суд РФ добавил, что в данном случае деятельность предприятия, вывозившего мусор после окончания срока действия госконтракта, была направлена на защиту охраняемых законом публичных интересов<sup>7</sup>.

Иными словами, Верховный Суд РФ указал, что должны быть исключения, когда исполнитель все же имеет право получить вознаграждение, несмотря на отсутствие заключенного должным образом государственного контракта. Разумеется, у нижестоящих судов возник вопрос о критериях для подобных исключений. Ответ Верховный Суд РФ дал в 2017 г., отметив, что не может быть отказано в удовлетворении иска об оплате поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие контракта или с превышением его максимальной цены в следующих случаях:

- 1) когда из закона следует, что поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг являются обязательными для соответствующего исполнителя вне зависимости от его волеизъявления;
- 2) экстренного осуществления поставки товаров, выполнения работ или оказания услуг в связи с аварией, иной чрезвычайной ситуацией природного или техногенного характера, а также угрозой их возникновения;
- 3) когда из существа обязательства (например, договор хранения) следует невозможность для исполнителя односторонними действиями прекратить исполнение после истечения срока действия государственного (муниципального) контракта или при превышении его максимальной цены;

<sup>7</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21.01.2015 № 308-ЭС14-2538 по делу № А77-602/2013.

4) когда обязательство собственника помещения в здании по оплате содержания и ремонта общего имущества возникает в силу закона и не обусловлено наличием договорных отношений и заключением государственного (муниципального) контракта.

При этом Верховный Суд РФ подчеркнул, что по общему правилу поставка товаров, выполнение работ или оказание услуг в целях удовлетворения государственных или муниципальных нужд в отсутствие государственного или муниципального контракта не порождает у исполнителя права требовать оплаты соответствующего предоставления<sup>8</sup>. Как представляется, данный подход является неверным, поскольку если поставленные товары (выполненные работы, оказанные услуги) без надлежащим образом заключенного госконтракта представляют потребительскую ценность для заказчика, то, конечно, они должны быть оплачены. Иной подход противоречит запрету на неосновательное обогащение (ст. 1102 ГК РФ). В такой ситуации нет оснований для того, чтобы сделать вывод об обходе поставщиком или заказчиком закона.

Доктрина обхода закона долгое время не использовалась судами при рассмотрении споров, которые возникают в сфере закупок, проводимых в рамках Закона № 223-ФЗ. Причина очевидна: этот нормативный акт почти не содержит запретов, следовательно, обойти несуществующий запрет просто невозможно. Но в последнее время стала формироваться судебная практика, которая порой ставит в упрек поставщикам и заказчикам не обход норм Закона № 223-ФЗ, а обход принципов (!) этого закона. Это довольно тревожный знак, поскольку в таком случае можно признать неправомерным почти любое «нестандартное» действие заказчика или поставщика. Рассмотрим несколько примеров.

Между исполнителем и заказчиком заключен договор, по условиям которого заказчик поручил, а исполнитель обязался оказывать услуги по уборке и санитарному содержанию помещений. Исполнитель получил вознаграждение, предусмотренное договором, но потребовал оплатить еще и стоимость дополнительных услуг, которые он оказал. Суды отклонили это требование, указав, что взыскание долга за оказание дополнительных услуг открывало бы возможность для недобросовестных исполнителей приобретать незаконные имущественные выгоды в обход Закона № 223-ФЗ. Суды добавили: ссылка исполнителя на наличие потребительской ценности для заказчика оказанных услуг и доказанность факта их выполнения не имеет значения, т. к. отраженные

<sup>8</sup> Пункты 20–24 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28 июня 2017 г.

См. об этом подробнее: Чваненко Д. А. Государственный контракт как особая модель гражданско-правового договора: монография. М. 2023. С. 132–144.

обстоятельства не позволяют взыскать с заказчика стоимость дополнительных услуг<sup>9</sup>.

Другой пример. Подрядчик и заказчик заключили несколько договоров на выполнение кадастровых работ. Подрядчик выполнил работы, но заказчик уклонился от оплаты. Подрядчик предъявил иск о взыскании стоимости работ с заказчика. Последний предъявил встречный иск о признании договоров недействительными. Суды отклонили иск подрядчика, но удовлетворили встречный иск заказчика. В обоснование суды указали на то, что договоры были заключены в одну дату с одним подрядчиком, при этом условия договоров были сходными. Суды сочли, что данное обстоятельство свидетельствует о намеренном разделении работ с целью обхода процедур закупок в соответствии с требованиями Закона № 223-ФЗ. С учетом целей регулирования Закона № 223-ФЗ, подчеркнули суды, такие договоры являются ничтожными, что исключает возможность получения подрядчиком встречного предоставления<sup>10</sup>.

Следующий пример касается вопроса о допустимости установления в договоре премии, которую получит исполнитель при положительном результате для заказчика. Речь идет о договорах на оказание юридических услуг, по условиям которых исполнитель получает «гонорар успеха», если выиграет дело. Суды удовлетворили иск прокурора о признании договоров с указанными условиями недействительными, применив ст. 10 и 168 ГК РФ. Суды отметили, что договоры заключены в обход требований Закона № 223-ФЗ. Помимо «уничтожения» сделок, были применены последствия их недействительности, а именно с исполнителя в адрес заказчика взыскана стоимость услуг<sup>11</sup>. Кроме того, было возбуждено уголовное дело, закончившееся обвинительными приговорами. В частности, суд приговорил юриста, с которым были заключены договоры, главу правового управления и директора заказчика к реальному лишению свободы на срок от 6 до 7,5 лет<sup>12</sup>.

Наконец, доктрина обхода закона может быть применена и при анализе правомерности заключения дополнительных соглашений к договору. Иллюстрацией служит следующий пример. Заказчик предъявил иск к подрядчику

<sup>9</sup> Постановление ФАС Дальневосточного округа от 20.06.2022 по делу № А51-7799/2021.

<sup>10</sup> Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 11.10.2018 по делу № А19-13520/2017.

<sup>11</sup> Определение Верховного Суда РФ от 21.10.2020 № 305-ЭС20-15812 по делу № А41-58018/2019. См. об этом подробнее: Чваненко Д. А. Государственный контракт как особая модель гражданско-правового договора: монография. М. 2023. С. 132–144.

<sup>12</sup> Арстанова А., Нагорная М. Суд приговорил адвоката Игоря Третьякова к семи годам лишения свободы за юридическую помощь // Адвокатская газета. 2022 окт. 5. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/sud-prigovoril-advokata-igorya-tretyakova-k-semi-godam-lisheniya-svobody-za-yuridicheskuyu-pomoshch/>.

о признании недействительными дополнительных соглашений к договору и самого договора подряда. Суды согласились с позицией заказчика, отметив, что в результате внесенных дополнительными соглашениями изменений в договор подряда сформировался иной предмет закупки, по объему работ и их стоимости. Допущенное сторонами изменение договора, по существу, направлено на нивелирование условий проведенной закупки, не соответствует принципам осуществления закупок, в связи с чем договор подряда и доп. соглашения к нему подлежат признанию недействительными как единая сделка, совершенная в обход положений Закона № 223-ФЗ<sup>13</sup>.

Очевидно, что данная судебная практика является порочной, причем по нескольким основаниям. Во-первых, как уже было отмечено, сам Закон № 223-ФЗ почти не содержит запретов, следовательно, нельзя обойти несуществующий запрет. Во-вторых, договоры, которые совершаются в рамках Закона № 223-ФЗ, по своей природе являются частно-правовыми, а потому на них распространяется принцип гражданского права «разрешено все, что прямо не запрещено». Да, свобода договора в сфере Закона № 223-ФЗ ограничена. Тем не менее если прямого запрета законодатель не устанавливает, то никакого обхода закона здесь быть не может. Конечно, если заказчик или поставщик будут явно злоупотреблять своим правом, то суд должен поставить такое поведение в упрек. Однако в таком случае нужно говорить именно о злоупотреблении правом, а не об обходе закона. А пока остается надеяться, что рано или поздно суды поймут порочность такого подхода. Справедливости ради отметим, что судебная практика в этом вопросе еще не устоялась, а потому исход дела во многом будет зависеть от аргументов представителей спорящих сторон.

\* \* \*

Подытоживая, отметим следующее.

Президиум ВАС РФ в свое время открыл «ящик Пандоры», сделав вывод, что поставка товара (выполнение работы, оказание услуги) без надлежащим образом заключенного госконтракта является обходом закона, а потому такой поставщик не имеет права на вознаграждение. Несмотря на то, что этот подход противоречит запрету на неосновательное обогащение, суды следуют позиции Президиума ВАС РФ и чаще отклоняют, чем удовлетворяют иски поставщиков.

Применение доктрины обхода закона при разрешении споров, возникающих из договоров в рамках Закона № 223-ФЗ, вовсе грозит обернуться полной

<sup>13</sup> Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 23.05.2022 по делу № А10-1141/2020.

правовой неопределенностью, когда любое «нестандартное» действие заказчика или поставщика можно квалифицировать как обход закона. Учитывая, что Закон № 223-ФЗ почти не содержит жестких границ, которые можно было бы обойти, порой суды, ставя в упрек заказчику или поставщику то или иное действие, указывают не на обход Закона № 223-ФЗ, а на обход принципов этого закона. А это уже совсем что-то очень трудноосязаемое... Самое печальное, что такие выводы используются и в рамках уголовных дел против сотрудников заказчиков и поставщиков.

Если вернуться к примеру с дверью и табличкой «Не входить!», то практику, складывающуюся в сфере публичных закупок, можно сравнить с попыткой наказать человека, вошедшего в дверь, на которой вообще не было никаких табличек. В таком случае все, по сути, упирается в усмотрение судьи, рассматривающего спор, и в профессионализм представителей спорящих сторон. ■

## Отвечаем на вопросы читателей

В рамках работ по капитальному ремонту здания будут устанавливаться сплит-системы. Они будут приниматься к бухгалтерскому учету, но при этом составление отдельного документа о приемке в их отношении не планируется. Являются ли они в таком случае «поставляемым товаром»?

В случае принятия товара к бухгалтерскому учету такой товар однозначно признается поставляемым.

Например, контрольный орган пришел к выводу, что ограждения, устанавливаемые (монтируемые) при выполнении работ, передаются заказчику по акту о приемке выполненных работ по форме КС-2, т. е. будут приниматься заказчиком не отдельно по товарной накладной, а в составе работ. При этом подтверждением приемки по условиям контракта будет являться сформированный с использованием ЕИС документ о приемке выполненных работ, к которому могут прилагаться документы, являющиеся его неотъемлемой частью, в т. ч. акт о приемке выполненных работ по форме КС-2 и справка о стоимости выполненных работ и затрат по форме КС-3. Отсюда был сделан вывод, что ограждения являются поставляемым товаром, поскольку они передаются заказчику по акту передачи по форме КС-2 (в составе работ) и принимаются к бухгалтерскому учету (решение Белгородского УФАС России от 05.04.2022 по делу № 031/06/64-183/2022, изв. № 0826300021022000239).

Полагаем, что при отнесении к поставляемым товарам сплит-систем, устанавливаемых в ходе капитального ремонта задания, необходимо руководствоваться сходной логикой.



## Отклонение заявки в связи с ненадлежащим указанием наименования страны происхождения товара

**Олег Гурин**  
главный редактор  
журнала ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

В случае закупки товара (в т. ч. поставляемого при выполнении работ, оказании услуг) в заявке указывается наименование страны его происхождения в соответствии с общероссийским классификатором, используемым для идентификации стран мира (ОКСМ). Соответствующее требование было закреплено в подп. «б» п. 2 ч. 1, п. 1 ч. 2 ст. 43 Закона № 44-ФЗ с 1 января 2022 г.; до этого момента наименование страны происхождения товара должно было указываться по ОКСМ только в заявках на участие в запросе котировок.

После того как требование об указании страны происхождения товара в соответствии с ОКСМ стало обязательным, появилось достаточно много решений контрольных органов, чтобы можно судить о том, как работает на практике эта норма. Это вопрос отнюдь не праздный: ведь если заявка не содержит информации о стране происхождения предлагаемых товаров, то она подлежит отклонению в силу п. 1 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ<sup>1</sup>.

### Пример

Победителем торгов предложен к поставке товар со страной происхождения США, при этом в ОКСМ отсутствует страна с полным или сокращенным наименованием США.

Вместе с тем в нарушение требований подп. «а» п. 1 ч. 5 ст. 49 Закона № 44-ФЗ заявка данного участника закупки неправомерно признана соответствующей требованиям заказчика, а сам этот участник определен победителем конкурентной процедуры<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например, решение Санкт-Петербургского УФАС России от 13.10.2022 по делу № 44-3515/22 (изв. № 0372200274722000041): «поскольку в составе заявки отсутствует указание на страну происхождения товара, у комиссии заказчика были достаточные основания для признания заявки не соответствующей требованиям извещения о закупке».

<sup>2</sup> Решение Ингушского УФАС России от 03.11.2022 по делу № 006/06/49-534/2022 (изв. № 0114500000822001700).

При этом заказчиком нужно быть готовыми к тому, что участник может указать цифровой код страны по ОКСМ — и формально это не будет противоречить требованиям Закона № 44-ФЗ.

### Пример

Заказчику требовалось 1 419 ед. различных запасных частей. Участник закупки указал в заявке следующую информацию:

- Германия DEU 276;
- Российская Федерация RUS 643;
- Китайская Народная Республика CHN 156;
- США USA 840.

Если сложить все эти числа, получается 1 915. Комиссия заказчика решила, что данное число отражает количество предлагаемых участником к поставке запасных частей, и отклонила заявку в связи с тем, что указанное участником количество запасных частей превышает количество, необходимое заказчику (1 419 ед.).

Участник закупки в жалобе на действия заказчика пояснил, что на самом деле вышеуказанные числа представляют собой цифровой код страны происхождения предлагаемых к поставке товаров в соответствии с ОКСМ.

Антимонопольный орган пришел к выводу о нарушении комиссией заказчика требований п. 2 ч. 5 ст. 49, п. 2 ч. 17 ст. 48 Закона № 44-ФЗ в части, касающейся установления оснований для отклонения заявки участника закупки. В действиях закупочной комиссии заказчика имеются признаки события административного правонарушения, предусмотренного ч. 2.1 ст. 7.30 КоАП РФ<sup>3</sup>.

Вместе с тем вменение участникам закупок в обязанность указывать страну происхождения товара в соответствии с ОКСМ не решило всех вопросов, возникающих при рассмотрении заявок на участие в закупках в части страны происхождения товара.

### Может ли участник закупки указать несколько возможных стран происхождения для одного товара?

По этому вопросу в правоприменительной практике нет единства.

**Позиция 1.** Указание нескольких стран допустимо лишь при условии, что из заявки будет понятно, какое количество товара, имеющего своей страной происхождения каждую конкретную страну из представленного списка, предлагается к поставке.

<sup>3</sup> Решение Свердловского УФАС России от 03.06.2022 по жалобе № 066/06/106-1859/2022 (изв. № 0862100000822000019).

Например, в предыдущем примере антимонопольный орган пришел к выводу о необходимости отклонения заявки участника закупки на том основании, что участник сообщил в ней лишь перечень возможных стран происхождения предлагаемых к поставке запчастей, не пояснив, какая страна происхождения будет у каждой конкретной детали (Германия, Россия, Китай или США). Следовательно, участник закупки фактически не предоставил информацию о стране происхождения товара, как того требует подп. «б» п. 2 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ, и именно в связи с этим его заявка подлежала отклонению.

Шансы на успешное отклонение заявок с апелляцией к рассматриваемому подходу значительно возрастут при условии включения соответствующих положений непосредственно в инструкцию по заполнению заявки. В этом случае отклонение может быть признано правомерным, даже если контрольный орган не согласен с самим подходом как таковым.

## Пример

В инструкции по заполнению заявок имелось следующее требование: «Если в заявке участника предлагается товар, происходящий из нескольких стран происхождения, то участник закупки должен указать объем товара по каждой стране. Недопустимо представление в заявке участника информации, допускающей двусмысленное толкование, в т. ч. информации о стране происхождения товара».

В дальнейшем одна из заявок на участие в закупке была отклонена в связи с указанием в ней нескольких возможных стран происхождения предлагаемого товара.

**Правовая оценка УФАС:** в силу ч. 5 ст. 43 Закона № 44-ФЗ подача заявки на участие в закупке означает согласие участника закупки поставить товар, выполнить работы или оказать услуги на условиях, предусмотренных извещением о закупке. Подавая заявку, содержание которой не соответствует требованиям извещения, участник закупки несет риск наступления неблагоприятных для него последствий, предусмотренных Законом № 44-ФЗ. Участник закупки был ознакомлен с указанными выше требованиями и выразил безусловное согласие на их соблюдение, а потому отклонение его заявки являлось правомерным<sup>4</sup>.

**Позиция 2.** Закон № 44-ФЗ не запрещает указывать сразу несколько возможных стран происхождения для одного и того же товара.

Так, именно к такому выводу пришла комиссия антимонопольного органа в предыдущем примере, несмотря на согласие с правомерностью отклонения

<sup>4</sup> Решение Омского УФАС России от 10.03.2022 № 055/06/48-172/2022 (изв. № 0852500000122000149).

заявки по формальным основаниям. В данном случае представляет интерес тот факт, что в своей аргументации контрольный орган отталкивался от возможностей функционала ЕИС.

### Продолжение примера

Представитель уполномоченного учреждения пояснил, в связи с чем было установлено спорное требование: оказывается, на момент размещения закупки в ЕИС отсутствовал функционал, позволяющий на этапе заключения контракта указывать несколько стран происхождения товара, что могло повлечь на этапе исполнения контракта негативные для заказчика последствия при приемке товара.

При этом на момент подачи жалобы функционал ЕИС был доработан и в настоящее время позволяет при заключении контракта одновременно указывать несколько стран происхождения товара без угрозы негативных последствий для заказчика и поставщика.

Следовательно, на момент рассмотрения жалобы указание нескольких стран происхождения товаров в составе заявки с одновременным предоставлением участником закупки регистрационных удостоверений, подтверждающих производство товаров в нескольких странах, не влияет на оценку соответствия предлагаемых характеристик товара требованиям извещения о закупке и не влечет негативных последствий как для заказчика, так и для участников аукциона на этапе приемки товара. В связи с изложенным комиссия УФАС считает необходимым выдать уполномоченному учреждению и его комиссии по осуществлению закупок предписание об устранении нарушений в части допуска заявителя к участию в аукционе<sup>5</sup>.

Гораздо чаще сторонники рассматриваемого подхода апеллируют к судебной практике, сложившейся задолго до появления у участников закупки обязанности указывать наименование страны происхождения товара в соответствии с ОКСМ.

### Пример правовой оценки

Участник электронного аукциона не лишен возможности указать в заявке одновременно несколько стран происхождения предлагаемого к закупке товара, и заказчик по этому основанию не вправе отказать такому участнику в допуске к участию в электронном аукционе. Данный вывод согласуется со сложившейся судебной практикой (определение Верховного Суда РФ от 20.06.2017 № 306-КГ17-552 по делу № А49-307/2016). При таких обстоятельствах указание в составе заявки участником

<sup>5</sup> Там же.

закупки нескольких стран происхождения предлагаемого к поставке товара не нарушает требований Закона № 44-ФЗ<sup>6</sup>.

**Позиция 3.** Указание нескольких стран происхождения для одного товара недопустимо.

## Пример

Участник закупки перечислил в заявке сразу несколько стран происхождения товара: Россия, Китай и Турция. Комиссия заказчика посчитала, что тем самым участник закупки вводит ее в заблуждение. Перечисление нескольких возможных стран происхождения товара не позволяет идентифицировать предложение участника и не отвечает требованиям подп. «б» п. 2 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ.

**Довод жалобы:** поставщик не обязан иметь в наличии товар, который планирует поставить после заключения контракта. Товар с указанными характеристиками производится в нескольких странах, в связи с чем участником указано несколько стран.

**Правовая оценка УФАС:** при формировании своего предложения участник закупки обязан располагать достоверными сведениями о конкретном поставляемом товаре, в т. ч. о стране происхождения такого товара. Указывать предполагаемые сведения о товаре при заполнении заявки на участие в закупке участник не вправе. Следовательно, в рассматриваемом случае отклонение заявки являлось правомерным<sup>7</sup>.

В рамках данного подхода начинает формироваться и судебная практика.

## Пример правовой оценки

В соответствии с требованиями ч. 1 ст. 34 Закона № 44-ФЗ предложенный участником закупки товар с определенными характеристиками должен быть указан в контракте, что невозможно сделать в случае указания участником закупки нескольких стран происхождения товара. В данном случае заказчик лишается возможности

<sup>6</sup> Решение Смоленского УФАС России от 12.04.2022 по делу № 067/06/49-160/2022 (изв. № 0873100003022000014). См. также решение Татарстанского УФАС России от 11.07.2022 по делу № 016/06/48-1050/2022 (изв. № 0711200008322000169). К выводу о допустимости указания нескольких стран происхождения товара пришла и комиссия Московского УФАС России в решении от 04.08.2022 по делу № 077/06/106-11564/2022 (изв. № 0364100001522000040 и 0364100001522000039): «заказчиком не доказано, что у предлагаемых к поставке товаров может быть только одна страна происхождения».

<sup>7</sup> Решение Московского УФАС России от 16.11.2022 по делу № 077/06/106-17009/2022 (изв. № 0373200026922000033). См. также решение Кемеровского УФАС России от 27.12.2022 по делу № 042/06/48-1613/2022 (изв. № 0239100000122000164).

получения информации о стране происхождения товара до его фактической передачи поставщиком.

Кроме того, подобное указание в составе заявки страны происхождения товара может расцениваться как предоставление недостоверной информации. Учитывая, что в составе заявки не определена конкретная страна происхождения предлагаемого к поставке товара, а на заседании Комиссии ФАС России представитель заявителя не смог пояснить, какой товар предлагается к поставке, суд приходит к выводу о том, что комиссия ФАС России обоснованно пришла к выводу о несоответствии заявки требованиям извещения о закупке<sup>8</sup>.

Таким образом, правоприменительная практика далека от единства по рассматриваемому вопросу, в связи с чем заказчикам по-прежнему целесообразно ориентироваться на позицию своего контрольного органа.

### **Противоречие информации о стране происхождения товара, указанной на площадке и в приложенном файле**

Наличие такого противоречия по большей части расценивается контрольными органами как основание для отклонения заявки в связи с наличием в ней недостоверной информации о стране происхождения товара.

#### **Пример**

Участник закупки указал с использованием программно-аппаратных средств электронной площадки, что страной происхождения предлагаемого к поставке медицинского изделия является Россия. При этом в файле с характеристиками медицинского изделия сообщалось, что страной его происхождения является Латвия.

В составе заявки было представлено регистрационное удостоверение, из которого следовало, что странной происхождения предложенного товара может являться как Россия, так и Латвия. В связи с этим комиссия заказчика, руководствуясь принципом добросовестности участников закупки, признала рассматриваемую заявку соответствующей требованиям извещения о закупке.

**Правовая оценка УФАС:** из регистрационного удостоверения однозначно не следует вывод о стране происхождения товара, предложенного участником закупки. Принцип добросовестности в анализируемом случае не может быть применен, поскольку в заявке очевидным образом указаны недостоверные сведения о стране происхождения товара. Если участником закупки предложен к поставке товар российского происхождения, значит недостоверна информация в приложенном файле, а если к поставке предложен латвийский товар, то недостоверна информация,

<sup>8</sup> Постановление Девятого ААС от 17.02.2023 по делу № А40-213132/2022.

указанная участником закупки при формировании заявки посредством функционала оператора электронной площадки.

Не отклонив заявку, содержащую недостоверную информацию о стране происхождения товара, комиссия заказчика нарушила требования ч. 5 ст. 49 Закона № 44-ФЗ<sup>9</sup>.

Впрочем, рекомендации о включении в инструкцию по заполнению заявки правил разрешения подобных коллизий<sup>10</sup> или об обращении к регламенту электронной площадки (где тоже могут содержаться соответствующие правила)<sup>11</sup> остаются в силе.

\* \* \*

Анализ правоприменительной практики 2022–2023 гг. позволяет прийти к выводу, что появление у участников закупок обязанности указывать наименование страны происхождения товара в соответствии с ОКСМ привело к угасанию пустопорожних споров о том, допустимы ли формулировки вроде «товар отечественный»<sup>12</sup>, «страна происхождения — Новосибирск, Челябинск и Саранск»<sup>13</sup>, должна ли комиссия заказчика догадываться, что «Hjcsbz» — это слово «Россия», ошибочно напечатанное на латинской раскладке<sup>14</sup>, и т. д. Несмотря на эти очевидные перемены к лучшему, отдельные проблемы при указании страны происхождения товара все еще возникают, и среди правоприменителей по-прежнему нет по ним единства. ■

<sup>9</sup> Решение Красноярского УФАС России от 09.12.2022 № 024/06/106-3411/2022 (изв. № 0119200000122017100). См. также решение Новосибирского УФАС России от 11.11.2022 № 054/06/48-1873/2022 (изв. № 0351300052622000439).

<sup>10</sup> Так, в решении Челябинского УФАС России от 29.04.2020 № 074/06/105-915/2020 (№ 405-ж/2020 (изв. № 0169300000120000536)) была признана не противоречащей Закону № 44-ФЗ следующая оговорка, включенная заказчиком в инструкцию по заполнению заявок: ««при наличии противоречия между информацией, размещенной с помощью функционала электронной площадки и приложенным документом к заявке, наименование страны происхождения товара определяется исходя из приложенного документа».

<sup>11</sup> Например, при вынесении решения Татарстанского УФАС России от 28.08.2020 № 016/06/14-1570/2020, изв. № 0111200000920000393) ключевую роль сыграл ответ оператора электронной площадки, согласно которому в случае разночтения информации относительно страны происхождения товара, указанной участником с помощью функционала электронной площадки и представленной в файле первой части заявки, приоритет имеет последняя.

<sup>12</sup> Постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 22.01.2016 по делу № А39-1906/2015, оставленным без изменений определением Верховного Суда РФ от 26.05.2016 № 301-КГ16-3681, такое указание страны происхождения товара было признано допустимым.

<sup>13</sup> Решением Челябинского УФАС России от 19.03.2015 № 102-ж/2015 (изв. № 0169300025315000032) такое указание страны происхождения товара было признано допустимым.

<sup>14</sup> См. решение Ивановского УФАС России от 25.05.2018 по закупке № 013320000117015001811.



## **О требованиях к классу энергетической эффективности многоквартирного дома, в котором располагается приобретаемое жилое помещение**

**Алексей Канторович**

руководитель уполномоченного органа в сфере закупок

Администрации муниципальных районов и городских округов зачастую выступают заказчиками при проведении закупок жилых помещений, в т. ч. для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Такие закупки осуществляются в целях реализации переданных на муниципальный уровень полномочий субъекта РФ, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет средств бюджетов соответствующих субъектов РФ.

Закупки объектов жилой недвижимости на практике порождают немало вопросов, и одним из них является вопрос об установлении требований к классу энергетической эффективности многоквартирного дома (далее — МКД), в котором расположено приобретаемое жилое помещение.

Понятие «класс энергетической эффективности» определено в п. 5 ст. 2 Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 261-ФЗ) как характеристика продукции, отражающая ее энергетическую эффективность.

В силу п. 8 ст. 9 Закона № 261-ФЗ государственное регулирование в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности осуществляется в т. ч. путем установления требований энергетической эффективности товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд. В силу ст. 26 Закона № 261-ФЗ государственные и муниципальные заказчики, а также уполномоченные органы и учреждения обязаны осуществлять закупки товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями энергетической эффективности этих товаров, работ, услуг, которые устанавливаются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в соответствии с правилами, утвержденными Правительством РФ. При этом Правительство РФ вправе установить первоочередные требования в составе указанных правил.

Первоочередные требования энергетической эффективности определены в п. 7 Правил установления требований энергетической эффективности товаров, работ, услуг при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. постановлением Правительства РФ от 31.12.2009 № 1221; далее — ПП РФ № 1221).

В соответствии с указанной нормой к первоочередным требованиям энергетической эффективности относится наличие класса энергетической эффективности не ниже первых пяти наивысших классов для МКД, в которых приобретаются помещения для государственных и муниципальных нужд<sup>1</sup>.

Приказом Минстроя России от 06.06.2016 № 399/пр «Об утверждении Правил определения класса энергетической эффективности многоквартирных домов» (далее — Правила № 399/пр) установлены следующие классы энергетической эффективности МКД:

- А++ — высочайший;
- А+ — высочайший;
- А — очень высокий;
- В — высокий;
- С — повышенный;
- D — нормальный;
- E — пониженный;
- F — низкий;
- G — очень низкий.

Как следует из п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ, при описании объекта закупки должны использоваться показатели, требования, условные обозначения и терминология, касающиеся технических, функциональных и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами и национальными стандартами. Таким образом, заказчики обязаны установить в извещении требование к классу энергетической эффективности МКД, в котором располагается квартира, не ниже класса С.

На обязательность установления требований к классу энергетической эффективности МКД, в котором располагается квартира, неоднократно указывали территориальные органы ФАС России<sup>2</sup> и арбитражные суды<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Подп. «и» п. 7 Правил, утв. ПП РФ № 1221.

<sup>2</sup> Решение Ставропольского УФАС России от 23.05.2018 по делу № 026/06/64-439/2019 (изв. № 0121200001619000094); постановление Краснодарского УФАС России от 22.11.2019 по делу № 023/04/7.30-2554/2019; решения Ростовского УФАС России от 21.07.2022 по делу № 061/06/42-896/2022 (изв. № 0158300045122000318), от 02.08.2022 по делу №061/06/49-1713/2022 (изв. № 0158300000422000052) и др.

<sup>3</sup> Решение АС Ростовской области от 06.12.2022 по делу № А53-26960/2022, постановление Пятнадцатого ААС от 17.02.2023 № 15АП-785/2023.

Некоторые заказчики пытаются возражать, что требования к классу энергетической эффективности МКД необязательны в случае приобретения жилья на вторичном рынке и в МКД, введенных в эксплуатацию до вступления в силу требований энергетической эффективности зданий, строений, сооружений, предусмотренных Законом № 261-ФЗ<sup>4</sup>. Однако подобные возражения признаются антимонопольным органом<sup>5</sup> и судами<sup>6</sup> не соответствующими императивной норме, установленной подп. «и» п. 7 Правил, утвержденных ПП РФ № 1221, которая распространяется на все без исключения случаи приобретения жилых помещений для государственных и муниципальных нужд.

Выборочный анализ извещений о закупках жилых помещений для детей-сирот, размещенных в ЕИС муниципальными заказчиками Южного федерального округа<sup>7</sup> в конце февраля — начале марта 2023 г., показал, что из 40 заказчиков требование к классу энергетической эффективности МКД установили только 15 (37,5 %); три заказчика (7,5 %) установили его с нарушением положений ПП РФ № 1221, а 22 заказчика (55 %) вообще не устанавливали.

Интересно, что требование к классу энергетической эффективности МКД устанавливалось различными способами: в описании объекта закупки (с необходимостью указания участником конкретного класса энергетической эффективности в составе заявки), в проекте контракта (отдельный пункт «многоквартирный дом, в котором расположено жилое помещение, должен соответствовать требованиям, установленным ПП РФ № 1221», либо «...иметь класс энергетической эффективности не ниже первых пяти наивысших классов»).

Вместе с тем положениями действующего законодательства не определено, каким образом заказчик должен установить требование к классу энергетической эффективности МКД в составе извещения о закупке и какие документы и сведения он должен истребовать от участника закупки в составе заявки. Немногочисленные решения антимонопольных органов также не дают однозначного ответа на этот вопрос.

<sup>4</sup> В силу положений п. 1 ч. 1 ст. 48 Закона № 261-ФЗ требования энергетической эффективности зданий, установленные в соответствии с Законом № 261-ФЗ, не применяются к зданиям, введенным в эксплуатацию до вступления в силу таких требований, вплоть до осуществления их реконструкции или капитального ремонта.

<sup>5</sup> Решения Ростовского УФАС России от 13.07.2021 по делу № 061/06/67-1207/2021 (изв. № 0158300047221000032), от 21.07.2022 по делу № 061/06/42-896/2022 (изв. № 0158300045122000318), от 09.03.2023 по делу № 061/06/49-745/2023 (изв. № 0158300041823000002).

<sup>6</sup> Решение АС Ростовской области от 27.01.2022 по делу № А53-35342/2021, постановление Пятнадцатого ААС от 12.04.2022 № 15АП-3754/2022.

<sup>7</sup> В выборку попали Астраханская, Волгоградская и Ростовская области, республики Адыгея, Калмыкия и Крым.

С учетом системного толкования положений п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ, ст. 26 Закона № 261-ФЗ и ПП РФ № 1221 автор полагает целесообразным устанавливать требование к классу энергетической эффективности МКД, в котором располагается закупаемая квартира, в описании объекта закупки. Соответственно, участники закупки в дальнейшем должны будут предоставить информацию о классе энергетической эффективности в составе характеристик предлагаемого товара на основании подп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ.

При этом требовать от участников закупки предоставления в составе заявки документов, подтверждающих соответствие товара требованиям, установленным в соответствии с законодательством РФ, автор считает нецелесообразным в силу следующего.

В соответствии с Правилами № 399/пр класс энергетической эффективности многоквартирного дома устанавливается:

1) для построенного, реконструированного или прошедшего капитальный ремонт и вводимого в эксплуатацию МКД — органом государственного строительного надзора субъекта РФ;

2) в процессе эксплуатации МКД — органом государственного жилищного надзора.

Класс энергетической эффективности включается в энергетический паспорт МКД. В силу ч. 6 ст. 15 Закона № 261-ФЗ лицо, составившее энергетический паспорт по результатам энергетического обследования МКД, передает такой паспорт собственникам помещений в МКД или лицу, ответственному за содержание МКД. Таким образом, энергетический паспорт МКД является единственным доступным участнику закупки документарным источником информации о классе энергетической эффективности МКД<sup>8</sup>.

Поскольку данный документ обычно находится в распоряжении лица, осуществляющего управление МКД, получение его участником закупки может быть связано с временными затратами, несопоставимыми со сроком подачи заявок на участие в закупке, что может стать непреодолимым препятствием для участия в закупке. В связи с этим документарное подтверждение заявленного участником закупки класса энергетической эффективности МКД видится целесообразным на этапе исполнения контракта.

Следует отметить, что необходимость выполнения требований законодательства об энергетической эффективности при закупке жилых помещений для муниципальных нужд создает существенные проблемы для заказчиков, приобретающих жилье на вторичном рынке на территории муниципальных

<sup>8</sup> Кроме того, в силу положений Приказа № 399/пр застройщик или лицо, осуществляющее управление МКД, размещает указатель класса энергетической эффективности МКД установленной формы на одном из фасадов дома.

образований, где новое жилищное строительство после принятия Закона № 261-ФЗ осуществлялось в незначительных объемах либо не осуществлялось вовсе. Например, в городе Шахты Ростовской области из 1475 многоквартирных домов только 17 (1,2 %) имеют установленный класс энергетической эффективности.

Существенный дефицит (либо полное отсутствие) на таких территориях предложений по реализации жилья в МКД, имеющих соответствующий класс энергетической эффективности, не позволяет заказчикам реализовать в полной мере возложенные на них полномочия по обеспечению жильем отдельных категорий граждан. А это, в свою очередь, влечет претензии надзорных и контрольных органов.

Ввиду изложенного заказчики вынуждены делать непростой выбор при покупке жилых помещений:

- не устанавливать требований к классу энергетической эффективности МКД, но достигать запланированный результат в виде приобретения жилья;
- устанавливать требования к классу энергетической эффективности МКД без надежды достичь результата ввиду отсутствия предложений, соответствующих таким требованиям;
- устанавливать требования к классу энергетической эффективности МКД, достигая запланированного результата за счет нарушений (зачастую осознанных) при приемке.

Одним из путей решения этой проблемы является, по мнению автора, корректировка положений подп. «и» п. 7 Правил, утв. ПП РФ 1221, в части исключения из первоочередных требований жилых помещений, которые расположены в МКД, введенных в эксплуатацию до вступления в силу требований энергетической эффективности зданий, строений, сооружений. Данное предложение не нашло поддержки в Минстрое России<sup>9</sup>: министерство указало, что в случае отсутствия на вторичном рынке жилых помещений нужного качества переселение граждан может осуществляться, например, путем строительства нового жилья. Вместе с тем, учитывая, что финансирование мероприятий по приобретению жилья для детей-сирот осуществляется за счет средств региональных бюджетов в рамках соответствующих государственных программ, разработка проектной документации и последующее строительство муниципального жилья за счет указанных средств не представляется возможным ввиду нарушения положений бюджетного законодательства о целевом использовании средств.

<sup>9</sup> Письмо Минстроя России от 11.02.2021 № 5026-МЕ/06.

Положительное разрешение сложившейся неоднозначной ситуации (с учетом позиции, выраженной Минстроем России) возможно также за счет внесения изменений в Закон № 261-ФЗ, исключающих добровольный порядок энергетического обследования для многоквартирных домов и обязывающих лиц, осуществляющих управление МКД, обеспечить присвоение им класса энергетической эффективности в установленном порядке. Данные новации должны иметь отложенный по времени срок начала обязательного применения, сопровождаться установлением административной ответственности за их неисполнение и предусматривать введение на соответствующий срок моратория на применение норм, установленных подп. «и» п. 7 Правил, утв. ПП РФ 1221. Указанные предложения будут направлены в Минстрой России в ближайшее время. ■

## Новости контрактной системы

### Установлены правила авансирования контрактов в 2023 году

Согласно постановлению Правительства РФ от 06.03.2023 № 348 по контрактам, средства на финансовое обеспечение которых подлежат казначейскому сопровождению, в 2023 г. предусматриваются авансовые платежи в размере от 30 до 50 % цены контракта. В случае заключения контрактов в целях реализации решений об осуществлении капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной собственности РФ на новых территориях (ЛНР, ДНР, Запорожская и Херсонская области) авансовые платежи предусматриваются в размере от 30 до 90 % цены контракта. Главные распорядители средств федерального бюджета получили право принимать правовые акты, предусматривающие включение в контракты на сумму менее 100 млн руб., заключаемые в 2023 г. ими как получателями средств федерального бюджета, а также подведомственными им получателями средств федерального бюджета, условия о казначейском сопровождении авансовых платежей. Кроме того, по соглашению сторон на основании ч. 65.1 ст. 112 Закона № 44-ФЗ могут предусматриваться условия о выплате авансовых платежей в контрактах, заключенных до дня вступления в силу ПП РФ № 348.

Высшим исполнительным органам субъектов РФ и местным администрациям рекомендовано принять меры, обеспечивающие включение в контракты, заключаемые получателями средств соответствующих бюджетов, условий об авансовых платежах в размерах, аналогичных размерам, установленным ПП РФ № 348.

ПП РФ № 348 вступило в силу с 7 марта 2023 г.



## **Один пишем, два в уме: о новом подходе к закупкам обязательного аудита у корпоративных заказчиков**

**Виталий Байрашев**  
эксперт в сфере закупок

*Измени отношение к вещам,  
которые тебя беспокоят,  
и ты будешь от них в безопасности.  
Марк Аврелий*

Закупка обязательного аудита традиционно является одной из наиболее сложных закупочных процедур для корпоративных заказчиков. И проблема здесь заключается не столько в предмете закупки, сколько в особенностях правил ее проведения. И если для одной группы заказчиков по Закону № 223-ФЗ заключение договора на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности (далее — обязательный аудит) не требует организации закупочной процедуры (п. 7 ч. 4 ст. 1 Закона № 223-ФЗ), то для другой группы заказчиков заключение такого договора предполагает проведение процедуры открытого конкурса в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

Проведение открытого конкурса по правилам Закона № 44-ФЗ для корпоративных заказчиков осложнено тем, что при проведении такого конкурса необходимо одновременно учитывать не только нормы Закона № 44-ФЗ, но и нормы отраслевого Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее — Закон № 307-ФЗ). В совокупности с перманентными изменениями Закона № 44-ФЗ и его подзаконных актов, а также наличием большого числа жалоб на такие закупки подготовка закупки обязательного аудита представляет собой серьезную методологическую задачу, которая требует повышенной квалификации от специалистов по закупкам.

Вместе с тем Закон № 307-ФЗ также подвергся существенным изменениям, одно из которых позволяет по-новому взглянуть на возможный порядок проведения закупки обязательного аудита корпоративными заказчиками.

## И повторится все, как встарь

Традиционный подход к проведению закупки обязательного аудита предполагает применение норм Закона № 44-ФЗ государственной корпорацией, государственной компанией, публично-правовой компанией, государственным (муниципальным) унитарным предприятием, а также организацией, в уставном (складочном) капитале которой доля государственной собственности составляет не менее 25 % (ч. 4 ст. 5 Закона № 307-ФЗ).

Таким заказчикам при проведении закупки обязательного аудита следует учесть целый ряд особенностей, в т. ч. следующие:

1. Обеспечение заявки и ОИК не являются обязательными (ч. 4 ст. 5 Закона № 307-ФЗ).

2. Заявка состоит из трех частей (ч. 2 ст. 48 Закона № 44-ФЗ), а в случае неиспользования заказчиком критерия оценки «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» — из двух частей (п. 1 ч. 19 ст. 48 Закона № 44-ФЗ).

3. Часть информации и документов заявки предоставляется оператором электронной площадки из единого реестра участников закупки (далее — ЕРУЗ), что требует от участника закупки своевременной актуализации информации в ЕРУЗ во избежание отклонения заявки (п. 2 ч. 6 ст. 43, п. 1 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ).

4. Законом № 44-ФЗ не предусмотрено составление конкурсной документации. Вместо этого с помощью функционала ЕИС составляется извещение, к которому отдельными файлами прикрепляются: 1) описание объекта закупки; 2) обоснование НМЦК; 3) требования к содержанию, составу заявки и инструкция по ее заполнению; 4) порядок рассмотрения и оценки заявок; 5) проект контракта.

5. Заказчик должен предъявить требование к участникам закупки о том, что участником закупки может быть только аудиторская организация, являющаяся членом СРО аудиторов (ч. 1 ст. 3, ч. 3 ст. 5 Закона № 307-ФЗ, п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ).

6. Заказчик вправе предъявить к участникам закупки требование об отсутствии в РНП сведений об участнике закупки и перечисленных в Законе № 44-ФЗ собственниках и органах управления участника закупки. При отсутствии такого требования заказчик обязан установить требование об отсутствии в РНП сведений об указанных лицах, если они были включены в РНП в связи с отказом от исполнения контракта по причине введения в отношении заказчика санкций или мер ограничительного характера (ч. 1.1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, подп. «б» п. 1 постановления Правительства РФ от 29.12.2021 № 2571).

7. Оценка заявок на участие в конкурсе осуществляется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 № 2604, которое предусматривает следующее: 1) значимость критерия оценки заявок «цена контракта» должна составлять не менее 40 % от суммы величин значимости всех критериев оценки заявок; 2) специальные формулы для оценки заявок (в извещении по критерию «цена контракта» заказчик должен указать все формулы, применение каждой из которых зависит от предусмотренных постановлением ситуаций); 3) исчерпывающий перечень критериев и порядок оценки заявок по неценовым критериям; 4) форму документа, прикрепляемого в ЕИС в качестве порядка рассмотрения и оценки заявок.

8. На закупку обязательного аудита не распространяется целый ряд требований, стандартно применяемых в закупках по Закону № 44-ФЗ, включая КТРУ, идентификационный код закупки, некоторые требования к контракту, преимущества, предоставляемые СМП и СОНКО (ч. 7 ст. 15 Закона № 44-ФЗ).

Также следует учитывать короткие сроки рассмотрения и оценки заявок, предусмотренные ст. 48 Закона № 44-ФЗ, что осложняет процесс рассмотрения и оценки большого количества заявок по большому количеству показателей оценки.

Кроме того, для проведения такой закупки необходимо получить электронные подписи на всех членов комиссии по осуществлению закупок для подписания ими протоколов по закупке обязательного аудита, а публикацию информации о закупке осуществить в специальной секции ЕИС для закупок обязательного аудита по Закону № 44-ФЗ, пройдя там предварительную регистрацию<sup>1</sup>.

Очевидно, что тщательная проработка рассмотренных нюансов может оказаться довольно непростой задачей. А некоторые заказчики могут и вовсе расценивать эти требования как неоправданный барьер для хозяйственной деятельности, поскольку все вышперечисленные действия нередко необходимо совершить для проведения единственной закупки с НМЦК в несколько десятков тысяч рублей<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Публикация закупки в специальной секции ЕИС актуальна для заказчиков, не применяющих Закон № 44-ФЗ для проведения других закупок.

<sup>2</sup> Представляется, что требование Закона № 307-ФЗ о проведении закупки обязательного аудита именно по правилам Закона № 44-ФЗ требует пересмотра в пользу проведения таких закупок по правилам Закона № 223-ФЗ. Ведь до принятия Закона № 223-ФЗ обязательный аудит проводился по правилам утратившего силу Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов...», отмена которого повлекла за собой механическую замену всех ссылок на него на нормы Закона № 44-ФЗ (без учета действовавшего в то время Закона № 223-ФЗ).

## Невозможное возможно?

Тем временем большинством специалистов и экспертов в сфере закупок остались незамеченными изменения Закона № 307-ФЗ, внесенные Федеральным законом от 02.07.2021 № 359-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

Данные поправки серьезно изменили терминологию Закона № 307-ФЗ, добавив туда такой термин, как «общественно значимые организации». К общественно значимым организациям ч. 1 ст. 5.1 Закона № 307-ФЗ относит, в частности, государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании, а также организации, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25 %.

В отношении обязательного аудита отчетности начиная с отчетности за 2024 г. указанным в ч. 1 ст. 5.1 Закона № 307-ФЗ заказчикам также необходимо учесть требования о проведении аудита только аудиторскими организациями, оказывающими аудиторские услуги общественно значимым организациям. Кроме того, на некоторых заказчиков с этого же периода времени распространится еще одно дополнительное требование — о проведении аудита только аудиторскими организациями на финансовом рынке (ч. 2, 3 ст. 5.1 Закона № 307-ФЗ, п. 6 ст. 16 Федерального закона от 02.07.2021 № 359-ФЗ). В указанной связи автор не рекомендует объединять в один лот закупку обязательного аудита за 2023 г. с закупкой обязательного аудита за 2024 г., поскольку требования к участникам закупки в закупках обязательного аудита за 2023 г. и за 2024 г. у таких заказчиков будут отличаться.

Все эти изменения не имели бы особого смысла для рассматриваемой темы, если бы не появление ч. 4 ст. 5.1 Закона № 307-ФЗ, которая уже успела вступить в силу:

### Извлечение

Договор на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно значимой организации заключается с аудиторской организацией, оказывающей аудиторские услуги общественно значимым организациям, определенной по результатам проведения не реже чем один раз в пять лет открытого конкурса. Уполномоченный федеральный орган совместно с Банком России вправе устанавливать правила проведения открытого конкурса на заключение договора на проведение обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности общественно значимых организаций, если иные правила не установлены другими федеральными законами.

Иными словами, государственные корпорации, государственные компании, публично-правовые компании и организации, в уставных (складочных) капиталах которых доля государственной собственности составляет не менее 25 %, получили возможность закупать услуги обязательного аудита путем проведения открытого конкурса без упоминания каких-либо норм Закона № 44-ФЗ. И поскольку на момент написания статьи Минфин России как уполномоченный федеральный орган совместно с Банком России не установили каких-либо правил проведения соответствующего конкурса, то заказчик, руководствующийся ч. 4 ст. 5.1 Закона № 307-ФЗ при проведении закупки обязательного аудита, имеет возможность выбора одного из нескольких вариантов действий:

- 1) провести закупку обязательного аудита по правилам Закона № 44-ФЗ;
- 2) провести закупку обязательного аудита по правилам положения о закупке с размещением в секции закупок по Закону № 223-ФЗ;
- 3) провести закупку по правилам ст. 448–449 ГК РФ без размещения информации в ЕИС.

Разумеется, ч. 4 ст. 5 Закона № 307-ФЗ для вышеупомянутых категорий заказчиков продолжает действовать и по-прежнему требует проведения закупок по правилам Закона № 44-ФЗ, поэтому первый вариант представляется наиболее безопасным способом проведения закупки обязательного аудита.

Однако в действительности многое будет зависеть от того, как именно в дальнейшем будет восприниматься ч. 4 ст. 5.1 Закона № 307-ФЗ судами и контролирующими органами:

- 1) как норма, расширяющая права Минфина России и Банка России на определение правил отбора аудиторских организаций исключительно для организаций частного сектора, которые до принятия изменений могли самостоятельно выбирать аудиторскую организацию без проведения конкурса;
- 2) как специальная норма по отношению к ч. 4 ст. 5 Закона № 307-ФЗ, которая устанавливает особые правила проведения конкурса для отдельных категорий заказчиков.

Рассмотренная коллизия норм ч. 4 ст. 5 Закона № 307-ФЗ и ч. 4 ст. 5.1 Закона № 307-ФЗ может обостриться, если Минфин России и Банк России примут соответствующие правила проведения открытого конкурса на заключение договора на проведение обязательного аудита. Какими правилами должен будет в таком случае руководствоваться заказчик? Можно предположить, что Закону № 44-ФЗ в таком случае не всегда будет отдаваться приоритет, поскольку для заказчиков, имеющих лицензии Банка России, несоблюдение требований Банка России может обернуться куда большими негативными последствиями, чем несоблюдение требований Закона № 44-ФЗ.

При этом наличие в ч. 4 ст. 5.1 Закона № 307-ФЗ оговорки «если иные правила не установлены другими федеральными законами» не позволяет однозначно разрешить рассматриваемую коллизию в пользу норм Закона № 44-ФЗ, т. к. требование о проведении закупки обязательного аудита по правилам Закона № 44-ФЗ установлены именно ч. 4 ст. 5 Закона № 307-ФЗ, а не каким-либо иным федеральным законом.

Дополнительным аргументом в пользу отсутствия приоритетности норм Закона № 44-ФЗ и необходимости применения порядка, предусмотренного ч. 4 ст. 5.1 Закона № 307-ФЗ, может стать п. 3 ст. 15 Федерального закона от 02.07.2021 № 359-ФЗ.

## Извлечение

Организации, указанные в ч. 1 ст. 5.1 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», обязаны провести открытый конкурс, **предусмотренный ч. 4 ст. 5.1** Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», не позднее пяти лет со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

\* \* \*

Подводя итог, еще раз подчеркнем, что проведение закупки обязательного аудита по правилам Закона № 44-ФЗ в отсутствие специального порядка, утвержденного Минфином России и Банком России, представляется наиболее безопасным способом реализации норм Закона № 307-ФЗ для заказчиков, указанных в ч. 4 ст. 5 Закона № 307-ФЗ и являющихся одновременно общественно значимыми организациями. Иные рассмотренные варианты не лишены рисков, которые могут быть квалифицированы по ч. 3, 5 ст. 7.32.3 КоАП РФ. Степень вероятности наступления указанных рисков при выборе того или иного варианта каждый заказчик может оценить самостоятельно.

В то же время появление в Законе № 307-ФЗ новой нормы об отборе аудиторской организации общественно значимыми организациями посредством специальной конкурсной процедуры впоследствии может изменить многолетнюю практику в сторону упрощения правил проведения закупок обязательного аудита корпоративными заказчиками. ■

## Вниманию специалистов в сфере закупок!

Редакция журнала ПРОГОСЗАКАЗ.РФ рада сообщить о скором выходе книги В. Р. Байрашева «Закупки по Закону № 223-ФЗ в период санкций».

 В книге автором проанализированы практические последствия изменений Закона № 223-ФЗ, принятых в период введения санкций против Российской Федерации и корпоративных заказчиков. Особое внимание уделяется вопросам импортозамещения, определения начальной (максимальной) цены договора, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, регулирования закупок у взаимозависимых лиц, соблюдения сроков оплаты по договорам, подготовки возражений на жалобы в ФАС России.

 Издание нацелено на решение задач, с которыми ежедневно сталкиваются специалисты по закупкам и их руководители при принятии управленческих решений, и успело получить множество положительных отзывов.

Оформить предзаказ на книгу вы можете непосредственно у автора [aromird@yandex.ru](mailto:aromird@yandex.ru) либо в редакции при подписке на электронную систему ПРОГОСЗАКАЗ.РФ [progoszakaz@mail.ru](mailto:progoszakaz@mail.ru).

## Отвечаем на вопросы читателей

Должны ли мы при описании объекта закупки указывать ссылки на ГОСТ напротив каждого пункта показателей товара, в которых есть наименование и значения показателей из ГОСТа, или можно просто руководствоваться нормами ст. 33 Закона № 44-ФЗ, используя необходимые обозначения?

Если заказчик использует в описании только показатели, требования, условные обозначения и терминологию из ГОСТов (действующих для закупаемых товаров), то указывать эти ГОСТы он не обязан. Но он должен быть готов в случае жалобы доказать, что использованные показатели, требования, условные обозначения и терминология содержатся в действующих для закупаемых товаров ГОСТах.

При формировании ТЗ заказчик самостоятелен в определении параметров и характеристик товара, в наибольшей степени удовлетворяющих его потребности. Ссылку на определенный ГОСТ заказчик вправе при этом в ТЗ не включать. Контрольные органы также разделяют эту позицию (см. решения Рязанского УФАС России от 22.04.2022 по делу № 062/06/64-207/2020, Кемеровского УФАС России от 23.12.2022, Ростовского УФАС России от 03.06.2019 по делу № 061/06/64/990/2019).



## Подготовка технического задания на поставку дезинфицирующих средств

**Григорий Александров**  
эксперт по закупкам в сфере здравоохранения

Подготовка описания такого объекта закупки, как дезинфицирующие средства, подчиняется общим положениям ст. 33 Закона № 44-ФЗ, однако правоприменительная практика закупок таких товаров имеет свои особенности.

В соответствии с положениями Правил формирования КТРУ и Правил использования КТРУ, утвержденных постановлением Правительства РФ от 08.02.2017 № 145 (далее — ПП РФ № 145) заказчик обязан использовать при осуществлении закупки информацию, включенную в соответствующую позицию, в т. ч. указывать согласно такой позиции:

- а) наименование товара, работы, услуги;
- б) единицы измерения количества товара, объема выполняемой работы, оказываемой услуги (при наличии);
- в) описание товара, работы, услуги (при наличии такого описания в позиции).

В КТРУ уже имеются позиции в отношении дезинфицирующих средств, однако в них содержится всего лишь одна характеристика: форма выпуска<sup>1</sup> (таблетки, жидкость, гель, салфетки и т. д.). Все остальные характеристики заказчик установить вправе, но они должны быть надлежащим образом обоснованы<sup>2</sup>. Возможные требования к дезинфицирующим средствам и обоснованность их включения в описание объекта закупки (далее также — ТЗ) рассмотрены ниже.

<sup>1</sup> См. позицию КТРУ 20.20.14.000-00000010.

<sup>2</sup> Отсутствие обоснование может привести к штрафу для заказчика (см. решения Санкт-Петербургского УФАС России от 27.06.2022 по закупке № 0372200001122000020, Краснодарского УФАС России от 27.12.2021 по закупке № 0318300187721000125, Новосибирского УФАС России от 21.09.2021 по закупке № 0351300072221000826). Ссылка на недействующие акты санитарного законодательства не может быть принята в качестве надлежащего обоснования (см. решение Ростовского УФАС России от 23.09.2021 по закупке № 0358300228821000187).

### Требование к определенному химическому составу

Вопрос правомерности или неправомерности этого требования проистекает из принципа обеспечения конкуренции в контрактной системе и в закупках дезинфицирующих средств стоит особенно остро. Каждое дезинфицирующее средство содержит в своем составе определенные химические вещества в некотором соотношении, которые и обуславливают оказываемый средством эффект, область распространения и т. д. В связи с этим логично предположить, что заказчик может испытывать потребность в дезинфицирующем средстве определенного химического состава.

Однако в письме от 01.07.2016 № ИА/44536/16 ФАС России указывает на недопустимость требования к конкретному химическому составу, поскольку такие требования могут быть известны участникам закупки только по результатам испытания конкретной партии товара.

Отсюда следует, что предъявление требований к химическому составу не запрещается, если участник имеет возможность получить указанные сведения из открытых источников (т. е. не нужно обладать товаром на момент подачи заявки или проводить испытания товара). Такими источниками информации для дезинфицирующих средств могут быть данные Единого реестра свидетельств о государственной регистрации и инструкции на дезинфицирующие средства.

Иными словами, требование к химическому составу не возлагает на участника закупки обязанности по приобретению товара для формирования заявки и не нарушает в этой части его интересы. Аналогичный вывод прослеживается и в судебной практике<sup>3</sup>.

Следовательно, положения письма ФАС России от 01.07.2016 № ИА/44536/16 не препятствуют заказчикам установить требования к химическому составу дезинфицирующих средств.

При этом, исходя из п. 6 Правил использования КТРУ, данное требование должно быть обосновано заказчиком и не должно ограничивать конкуренцию.

Отметим, что сам факт наличия аналогов закупаемых товаров не гарантирует заказчику признание любого требования к химическому составу правомерным, если он не может обосновать, зачем ему необходимы именно те вещества, которые он указал в ТЗ, и именно в таких концентрациях. Этот довольно жесткий подход является превалирующим с 24 июня 2019 г. —

<sup>3</sup> См. постановление Пятнадцатого ААС от 25.01.2018 по делу № А32-22776/2017, решение Астраханского УФАС России от 30.05.2019 по закупке № 0325300082819000036.

даты вынесения решения Двенадцатого ААС по рассматриваемому вопросу<sup>4</sup>. В основе подхода лежат положения санитарного законодательства.

Согласно действовавшему на момент вынесения решения п. 3.6.3 СП 3.5.1378-03 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации и осуществлению дезинфекционной деятельности»<sup>5</sup> выбор дезинфицирующего средства, способа его применения определяется особенностями обеззараживаемого объекта и биологическими свойствами микроорганизма, что в совокупности должно обеспечить достижение дезинфекции. Из этого суды сделали вывод, что ключевой характеристикой дезинфицирующего средства является область его применения, при наличии которой требование к химическому составу избыточно<sup>6</sup>. Аналогичной позиции стали придерживаться и многие антимонопольные органы<sup>7</sup>. В результате перед заказчиками встала крайне непростая задача по обоснованию рассматриваемого требования.

Действительно, как обосновать индивидуальный химический состав? Антимонопольные органы при вынесении решений исходят из положений законодательства, в котором, разумеется, конкретные химические соединения не указываются.

## Пример

Антимонопольный орган указал, что требования к процентному содержанию веществ, установленные заказчиком, не регулируются ни одним из нормативных актов РФ. Заказчиком не представлены надлежащие доказательства необходимости требований к химическому составу дезинфицирующего средства. Следовательно, в действиях заказчика имеются нарушения ст. 33 Закона № 44-ФЗ<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> См. постановление Двенадцатого ААС от 24.06.2019 по делу № А12-47043/2018. Оставлено в силе постановлением ФАС Поволжского округа от 16.10.2019.

<sup>5</sup> Утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 09.06.2003 № 131. Документ действовал до 01.09.2021! Ссылка в описании объекта закупки на утративший силу СанПиН или СП является нарушением ст. 33 Закона № 44-ФЗ (см. решение Челябинского УФАС России от 28.09.2021 по закупке № 0369600036421000119). Аналогично нельзя ссылаться на утративший силу акт в обосновании установленных характеристик (см. решение Краснодарского УФАС России от 23.05.2022 по закупке № 0818500000822002754).

<sup>6</sup> См. постановление ФАС Поволжского округа от 16.10.2019 по делу № А12-47043/2018.

<sup>7</sup> См. решения Башкортостанского УФАС России от 01.12.2021 по закупке № 0301200052121000781, Челябинского УФАС России от 04.07.2022 по закупке № 0869200000222002934, 23.09.2021 по закупке № 0369200035121000101, от 06.09.2021 по закупке № 0369200030021000019, от 08.06.2021 по закупке № 0369100047221000029, Мордовского УФАС России от 14.01.2020 по закупке № 0309500000319000576, Санкт-Петербургского УФАС России от 25.02.2019 по закупке № 0372100048819000025, Волгоградского УФАС России от 25.03.2019 по закупке № 0329100024619000026, Астраханского УФАС России от 21.08.2019 по закупке № 0325200004319000137, от 01.07.2019 по закупке № 0325300059319000066.

<sup>8</sup> См. решение Волгоградского УФАС России от 25.03.2019 по закупке № 0329100024619000026.

Но представляется, что отсутствие той или иной значимой для заказчика информации в положениях действующих нормативных актов не означает необоснованности требований о наличии нужных заказчику характеристик. Законодательство — не учебник и не перечень потребностей заказчика. Последний вправе устанавливать в описании объекта закупки требования, отсутствующие в нормативных актах. Однако эти требования необходимо обосновать.

### Пример

В ТЗ содержалось требование о наличии в составе дезинфицирующего средства исключительно пропанола-2. Участник закупки обжаловал указанное требование, указав, что пропанол-1 является спиртом и обладает теми же дезинфицирующими свойствами, что и пропанол-2.

На заседании комиссии антимонопольного органа заказчик пояснил, что пропанол-2 более безопасен, чем пропанол-1. В соответствии с инструкциями при попадании пропанола-2 в глаза он вызывает жжение, а пропанол-1 при попадании в глаза вызывает необратимые последствия (слепоту). Исходя из этого заказчиком был сделан выбор в пользу пропанола-2. Жалоба была признана необоснованной<sup>9</sup>.

Конечно, отнюдь не всегда обоснования столь конкретны, как в приведенном выше примере. Часто заказчики устанавливают требования к конкретному химическому составу, исходя из проведенной апробации различных дезинфицирующих средств. Целью такой апробации является не только определение активности дезинфицирующего средства в отношении микрофлоры ЛПУ, но и изучение влияния этих средств на персонал (наличие или отсутствие аллергических и иных реакций). Исходя из этого, заказчик формирует требования к характеристикам закупаемых дезинфицирующих средств. Такой аргументации нередко оказывается достаточно<sup>10</sup>.

При этом логично, что наличие аллергических реакций, непереносимости конкретных действующих веществ влечет появление в описании объекта закупки требование об отсутствии вызывающих такие реакции соединений<sup>11</sup>. Результаты апробации, в свою очередь, могут быть объективированы

<sup>9</sup> См. решение Челябинского УФАС России от 08.10.2018 № 616-ж/2018 по закупке № 0369600036418000192.

<sup>10</sup> См. решения Ханты-Мансийского УФАС России от 07.02.2022 по закупке № 0387200009121007539, Волгоградского УФАС России от 20.12.2021 по закупке № 032920006221007366, Краснодарского УФАС России от 04.07.2019 по закупке № 0318300170419000193, решение АС Волгоградской области от 21.12.2018 по делу № А12-32094/18.

<sup>11</sup> Однако правоприменительная практика знает и примеры противоположных требований: наличие веществ в составе закупаемого средства обосновывается такими реакциями у персонала (см. решение Московского УФАС России от 15.07.2022 по закупке № 0373200608922000001). Однако автор не рекомендует повторять этот опыт.

в требованиях о наличии тех или иных действующих веществ, зарекомендовавших свою активность по результатам проведенного в ЛПУ мониторинга<sup>12</sup>.

При этом ротация (последовательная смена действующих веществ) дезинфицирующих средств, проведение которой определено п. 3577 СанПиН 3.3686-21<sup>13</sup>, МР 3.5.1.0103-15. «3.5.1. Эпидемиология. Дезинфектология. Дезинфекция. Методические рекомендации по применению метода аэрозольной дезинфекции в медицинских организациях. Методические рекомендации», не может быть обоснованием конкретного химического состава, поскольку проводится в рамках групп химических веществ, а не конкретных соединений<sup>14</sup>.

Отметим, что, устанавливая требование об отсутствии того или иного действующего вещества (группы действующих веществ), заказчик обязан учитывать положения СанПиНов и санитарных правил (СП). Описание объекта закупки не может им противоречить.

## Пример 1

При закупке дезинфицирующих средств в ТЗ было установлено требование об отсутствии в их составе спиртов. Вместе с тем в п. 3.27 СанПиН 2.1.3.2630-10<sup>15</sup> указано, что при обработке операционного поля преимущество следует отдавать спиртосодержащим антисептикам с красителем. Жалоба, в которой указывалось на это несоответствие, была признана обоснованной, а заказчик подвергнут административному штрафу<sup>16</sup>.

## Пример 2

Заказчик установил требование к количественному содержанию в дезинфицирующем средстве ЧАС<sup>17</sup>, ПАВ<sup>18</sup>, спиртов. Также в ТЗ было указано, что закупаемое

<sup>12</sup> См. решение Липецкого УФАС России от 22.03.2022 по закупке № 0346200011522000042.

<sup>13</sup> СанПиН 3.3686-21 «Санитарно-эпидемиологические требования по профилактике инфекционных болезней», утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 4.

<sup>14</sup> Аналогичный вывод сделан в решении Челябинского УФАС России от 09.03.2022 по закупке № 0369300006322000021. Хотя на практике заказчики ссылаются на допустимость ротации в качестве обоснования конкретной рецептуры, что, по мнению автора, неправомерно (см. решения Ханты-Мансийского УФАС России от 07.02.2022 по закупке № 0387200009121007539, Тульского УФАС России от 19.04.2022 по закупке № 0366200035622001470).

<sup>15</sup> Документ утратил силу с 1 января 2021 г. Вместо него действует СП 2.1.3678-20, утв. постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 24.12.2020 № 44.

<sup>16</sup> См. решение Волгоградского УФАС России от 13.09.2021 по закупке № 0329200062221004961. Аналогично решение Башкортостанского УФАС России от 25.01.2021 по закупке № 0301300038120000550.

<sup>17</sup> Четвертичные аммониевые соединения.

<sup>18</sup> Поверхностно-активное вещество.

средство должно применяться для химической стерилизации. При этом согласно п. 3604 СанПиН 3.3686-21 для химической стерилизации применяют растворы альдегидсодержащих, кислородоактивных и некоторых хлорсодержащих средств, обладающих спороцидным действием. Не применяют для этих целей средства на основе катионных поверхностно-активных веществ (КПАВ): ЧАС, гуанидины, третичные амины, фенолы и спирты, т. к. они не обладают спороцидным действием. При рассмотрении поступившей жалобы антимонопольный орган признал действия заказчика незаконными<sup>19</sup>.

Еще больше сложностей вызывает обоснование концентрации действующих веществ. Здесь на помощь заказчикам приходят положения санитарного законодательства, методические указания и клинические рекомендации.

Необходимость и значимость для заказчика требования к содержанию действующих веществ следует из методических указаний МУ 1.2.1105-02.1.2 «Общие вопросы. Гигиена, токсикология, санитария. Оценка токсичности и опасности дезинфицирующих средств»<sup>20</sup>, согласно которым концентрация определяет степень токсичности и безопасности дезинфицирующих средств при их использовании. Исходя из этого, заказчик может установить требование к конкретному содержанию действующих веществ<sup>21</sup>. Однако количественное выражение концентрации (например, 60 % или 70 %) придется обосновать.

Такое обоснование следует готовить в соответствии с положениями санитарного законодательства. К примеру, согласно МУ 3.5.1.3674-20 3.5.1 «Дезинфектология. Обеззараживание рук медицинских работников и кожных покровов пациентов при оказании медицинской помощи. Методические указания» спиртосодержащие антисептики имеют оптимальную эффективность при концентрации этилового спирта — не менее 70 %, изопропилового — не менее 60 %, пропилового — не менее 50 %. Однако МУ 3.5.1.3674-20 не содержат запрета на применение кожных антисептиков, не содержащих спирта.

В связи с чем выбор именно спиртосодержащего дезинфицирующего средства необходимо обосновать. К примеру, временные методические рекомендации «Профилактика, диагностика и лечение новой коронавирусной инфекции (COVID-19). Версия 17 (14.12.2022)» указывают на необходимость применения именно спиртосодержащих кожных антисептиков для обработки рук пациентов.

<sup>19</sup> См. решение Башкортостанского УФАС России от 22.11.2021 по закупке № 0301200034721000206.

<sup>20</sup> Утверждены Минздравом России 10.02.2002.

<sup>21</sup> Аналогичная позиция изложена в решении Приморского УФАС России от 03.12.2018 по закупке № 0320300090618000185.

Согласно п. 3450, 3451 СанПиН 3.3686-21 обработка инъекционного поля, локтевых сгибов доноров осуществляется спиртосодержащим антисептиком. Также кожные антисептики на основе спиртов применяются для проведения инъекций, а для детей в возрасте до 7 лет применяются кожные антисептики на основе этилового спирта (п. 3452 СанПиН 3.3686-21). Спиртосодержащие антисептики должны применяться для обработки рук хирургов (п. 3501 СанПиН 3.3686-21).

Для санитарной обработки кожных покровов используются антисептики, обладающие моющим эффектом, не содержащие спиртов (п. 3455 СанПиН 3.3686-21).

Рекомендуемая концентрация дезинфицирующих средств представлена и в письмах Роспотребнадзора<sup>22</sup> по профилактике новой коронавирусной инфекции.

Химические соединения	Рекомендуемая концентрация для использования
Натриевая соль дихлоризоциануровой кислоты	В концентрации активного хлора в рабочем растворе не менее 0,06 %
Хлорамины Б	В концентрации активного хлора в рабочем растворе не менее 3 %
Катионные ПАВ — ЧАС (четвертичные аммониевые соединения)	В концентрации в рабочем растворе не менее 0,5 %
Третичные амины	В концентрации в рабочем растворе не менее 0,05 %
Полимерные производные гуанидина	В концентрации в рабочем растворе не менее 0,2 %
Изопропиловый спирт	В концентрации не менее 60 % по массе
Этиловый спирт	В концентрации не менее 70 % по массе
Смесь спиртов	В концентрации не менее 60 % по массе
Гипохлорита кальция (натрия)	В концентрации не менее 0,5 % по активному хлору
Средства на основе дихлорантина	В концентрации не менее 0,05 % по активному хлору

В п. 3605 СанПиН 3.3686-21 указаны концентрации рабочих растворов действующих веществ для дезинфекции высокого уровня (далее — ДВУ), проводимой в отношении эндоскопов:

- глутаровый альдегид — не менее 2,0 %;
- ортофталевый альдегид — не менее 0,55 %;
- перекись водорода — не менее 6 %;
- надуксусная кислота — не менее 0,2 %.

<sup>22</sup> См. письма Роспотребнадзора от 23.01.2020 № 02/770-2020-32, от 27.03.2020 № 02/5225-2020-24.

Довольно редко, но все же встречаются списки действующих веществ дезинфицирующих средств в клинических рекомендациях, утверждаемых Минздравом России. К примеру, в Клинических рекомендациях «Эритразма» указана рецептура дезинфицирующего средства «Самаровка».

Из изложенного следует логичный вывод, что подготовкой ТЗ и обоснованием каждой характеристики должны заниматься сотрудники эпидемиологической службы с медицинским образованием. При этом при подготовке обоснования дополнительных характеристик целесообразно руководствоваться теми же подходами, что были рассмотрены автором ранее<sup>23</sup> для медицинских изделий<sup>24</sup>.

Отметим все же, что некоторые территориальные органы ФАС России следуют более лояльному подходу, признавая требование к химическому составу правомерным даже без столь глубокого обоснования со ссылками на санитарные нормы, если заказчик готов представить информацию о наличии аналогов, полностью соответствующих ТЗ<sup>25</sup>. Однако отсутствие такой информации расценивается как нарушение закона.

### **Требование к спектру действия (области применения) дезинфицирующего средства**

Спектром действия (областью применения) дезинфицирующего средства является его биологическая активность в отношении бактерий, вирусов, грибов, имеющих эпидемиологическое значение.

При этом СанПиНы не содержат исчерпывающего перечня бактерий, грибов и вирусов, имеющих эпидемиологическое значение. Это логично, поскольку каждая медицинская организация имеет свой уникальный микробный пейзаж, соответственно влияющий на выбор дезинфицирующего средства.

В соответствии с подп. 11 п. 125 СанПиН 3.3686-21 для дезинфекции медицинских изделий применяют дезинфицирующие средства, обладающие широким

<sup>23</sup> См. Александров Г. А. Закупки медицинских товаров. Полное руководство. — Издание третье, исправленное и дополненное — М.: Первый том, 2022. — 578 с.

<sup>24</sup> К примеру, антимонопольный орган не принял доводы заказчика о правомерности указания требования к химическому составу закупаемого средства, поскольку описание объекта закупки ссылкой на указанные заказчиком письма и рекомендации не содержало (см. решение Башкортостанского УФАС России от 23.11.2021 по закупке № 0301200035121000109). В другом случае общее обоснование (а не по каждой характеристике) не устроило антимонопольный орган, поскольку не было полным, не могло быть соотнесено с конкретной характеристикой (см. решение Волгоградского УФАС России от 01.01.2022 по закупке № 0329200062221007520).

<sup>25</sup> См. решения Ханты-Мансийского УФАС России от 04.07.2022 по закупке № 0387200009122002961, Саратовского УФАС России от 30.05.2022 по закупке № 0360200048122000045, Омского УФАС России от 22.04.2021 по закупке № 0852500000121000811, Краснодарского УФАС России от 14.06.2022 по закупке № 0818500000822003296.

спектром антимикробного (вирулицидное, бактерицидное, фунгицидное — с активностью в отношении грибов рода Кандида) действия. Выбор режимов дезинфекции проводят по наиболее устойчивым микроорганизмам — между вирусами или грибами рода Кандида (в туберкулезных медицинских организациях — по микобактериям туберкулеза); в микологических стационарах (кабинетах) — по режимам, эффективным в отношении грибов рода Трихофитон.

Отметим, что как ранее действовавший СанПиН 2.1.3.2630-10<sup>26</sup>, так и действующие СанПиН 3.3686-21 и СП 2.1.3678-20 не содержат исчерпывающий перечень возбудителей, который должна учитывать медицинская организация при выборе дезинфицирующего средства. К примеру, п. 3398 СанПиН 3.3686-21 содержит перечень возбудителей внутрибольничных инфекций, намеренно сопровождаемый словами «и другие». В связи с чем сам отсутствие в перечне прямого указания на возбудителей птичьего гриппа, свиного гриппа, атипичной пневмонии отнюдь не означает, что заказчик не вправе указать такие вирусы в требованиях к спектру действия закупаемого дезинфицирующего средства.

Правомерность требований к спектру действия дезинфицирующих средств подтверждается как судебной<sup>27</sup>, так и антимонопольной<sup>28</sup> практикой.

## Требование к pH дезинфицирующего средства

Требование к значению pH дезинфицирующего средства часто рассматривается антимонопольными органами как избыточное<sup>29</sup>. Действительно, целью закупки дезинфицирующих средств является проведение дезинфекции, т. е. уничтожение микроорганизмов. Каким образом будет достигнута эта цель, практического значения не имеет. Показатель pH (кислотности среды) является косвенным выражением химического состава, однако, в отличие от последнего, может отсутствовать в свидетельстве о государственной регистрации. Иными словами, при установлении требования к значению pH заказчику следует руководствоваться в т. ч. положениями письма ФАС России от 01.07.2016 № ИА/44536/16<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> Документ утратил силу с 1 января 2021 г.

<sup>27</sup> См. постановление Двенадцатого ААС от 24.06.2019 по делу № А12-47043/2018. Оставлено в силе постановлением ФАС Поволжского округа от 16.10.2019.

<sup>28</sup> См. решения Ставропольского УФАС России от 18.05.2022 по закупке № 0321300022322000136, Самарского УФАС России от 03.08.2021 по закупке № 0142200001321015559.

<sup>29</sup> См. решения Санкт-Петербургского УФАС России от 15.02.2021 по закупке № 0372200004721000008, Волгоградского УФАС России от 29.07.2019 по закупке № 0329200062219002976.

<sup>30</sup> Аналогичная позиция изложена в решении Калининградского УФАС России от 23.08.2019 по закупке № 0135200000519003225.

При этом требование к рН готового (рабочего) раствора дезинфицирующего средства может рассматриваться как правомерное при наличии обоснования. К примеру, согласно п. 4.5.2 Федеральных клинических рекомендаций по выбору химических средств дезинфекции и стерилизации для использования в медицинских организациях (2015)<sup>31</sup> кислородактивные соединения оказывают оптимальное воздействие на микроорганизмы в кислой среде (рН 3,07 – 4,3 единицы).

Отметим, что заказчику следует учитывать, что рН является диапазоным показателем, а не конкретным. В связи с этим нельзя обязать участников закупки указывать конкретное значение рН поставляемого дезинфицирующего средства<sup>32</sup>. За это нарушение заказчик может быть привлечен к ответственности по ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ.

### **Требование к режиму использования дезинфицирующего средства**

Под режимом использования дезинфицирующего средства в настоящей статье понимается время обеззараживания, количество средства и кратность его применения. Правоприменительная практика рассматривает подобные требования как правомерные, поскольку их наличие напрямую обусловлено потребностями заказчика. Чем меньше количество средства, необходимого для дезинфекции, и кратность его использования, тем экономичнее его применение (принцип эффективности). Чем меньше время обеззараживания, тем меньше процесс дезинфекции влияет на лечебный процесс, его непрерывность.

#### **Пример**

При закупке дезинфицирующих средств в числе требований по одной из позиций было указано, что время обеззараживания не должно превышать одну минуту. Участник закупки посчитал такое требование ограничивающим конкуренцию и обратился с жалобой в антимонопольный орган.

Заказчик пояснил, что спорное требование установлено в соответствии с положениями ст. 33 Закона № 44-ФЗ исходя из потребностей медицинского учреждения и не противоречит санитарному законодательству. Так, согласно п. 3555 СанПиН 3.3686-21 при необходимости экстренной обработки небольших по площади или труднодоступных поверхностей возможно применение дезинфицирующих средств в готовой форме, в т. ч. на основе спиртов с коротким временем обеззараживания (способом орошения с помощью ручных распылителей) или способом протирания

<sup>31</sup> Утверждены ученым советом НИИ дезинфектологии Роспотребнадзора.

<sup>32</sup> См. решение Сахалинского УФАС России от 02.12.2021 по закупке № 0361200015021006364.

растворами дезинфицирующих средств, или готовыми к применению дезинфицирующими салфетками. Антимонопольный орган признал жалобу необоснованной<sup>33</sup>.

Устанавливая требование ко времени обеззараживания, следует учитывать кратность применения дезинфицирующего средства.

## Пример

Заказчик установил в ТЗ требование ко времени отмыва эндоскопа после дезинфекции не более двух минут. При этом заказчик не смог представить инструкции на дезинфицирующие средства, отвечающие данному требованию. В представленных комиссии антимонопольного органа инструкциях было указано время отмыва эндоскопа в стерильной воде дважды по 2 минуты, т. е. 4 минуты, что противоречит ТЗ. Жалоба на действия заказчика была признана обоснованной<sup>34</sup>.

Также требование к кратности использования дезинфицирующих средств следует соотносить с положениями санитарного законодательства. В случае противоречий заказчика могут привлечь к административной ответственности. Так, требование о многократной обработке дезинфицирующим средством, в составе которого содержатся поверхностно-активные вещества и ферменты, противоречит п. 3691 СанПиН 3.3686-21 согласно которому средства с таким составом применяются однократно для очистки эндоскопов<sup>35</sup>.

Нередко требования заказчика об областях использования дезинфицирующего средства сопоставляют с химическим составом, указанным в ТЗ, что может быть истолковано не в пользу заказчика. К примеру, требование о наличии в составе дезинфицирующего средства для проведения ДВУ эндоскопов ЧАС может рассматриваться как противоречие п. 3692 СанПиН 3.3686-21, согласно которому ДВУ эндоскопов применяются растворы альдегидсодержащих, кислород-активных и некоторых хлорсодержащих средств (но не ЧАС!). Однако это не так.

## Извлечение

Заказчик указал, что не запрещает предлагать к поставке альдегидсодержащие средства. При этом из п. 4.6.1 ФКР следует, что если в рецептуре представлены два и более действующих веществ, то дезинфицирующее средство следует отнести к группе наиболее активного действующего вещества. К примеру, состав «ЧАС

<sup>33</sup> Решение Хабаровского УФАС России от 30.04.2019 по закупке № 0122200002519002161.

<sup>34</sup> См. решение Санкт-Петербургского УФАС России от 18.01.2021 по закупке № 0372100028020000028.

<sup>35</sup> См. решение Волгоградского УФАС России от 16.05.2019 по закупке № 0329100024619000026.

+ альдегидосодержащее вещество» классифицируется как альдегидосодержащее средство для ДВУ. Наличие же ЧАС в составе несет важную функцию синергетического усиления антимикробной активности (кроме спороцидной), моющих свойств, уменьшения фиксирующего действия и других вспомогательных моментов. Таким образом, требования заказчика являются правомерными<sup>36</sup>.

### Требование о совместимости

Нередко закупаемые дезинфицирующие средства необходимы заказчику для использования в моюще-дезинфицирующих машинах. В этом случае устанавливается требование о совместимости с такими машинами или проводится закупка по товарным знакам в соответствии с положениями ст. 33 Закона № 44-ФЗ.

Требование о совместимости в указанном выше случае признается правомерным<sup>37</sup>, как и отклонение заявок с несовместимыми средствами<sup>38</sup>.

#### Пример

Заказчик объявил аукцион на поставку дезинфицирующих средств, указав в ТЗ конкретные товарные знаки. Участник закупки обжаловал действия заказчика. На заседании комиссии Челябинского УФАС России заказчик указал, что в руководстве по эксплуатации аппарата для гемодиализа содержится указание на конкретные средства для дезинфекции, которые можно использовать (Citosteril), поэтому в соответствии с положениями ст. 33 Закона № 44-ФЗ заказчик провел закупку по товарному знаку. Антимонопольный орган признал жалобу необоснованной<sup>39</sup>.

С 1 сентября 2021 г. вступил в силу СанПиН 3.3686-21, в п. 3688 которого указано, что моюще-дезинфицирующие машины (далее — МДМ) для обработки гибких эндоскопов для нестерильных вмешательств допускается использовать с валидированными и указанными в эксплуатационной документации на МДМ химическими средствами очистки и дезинфекции. Внесение производителем МДМ в эксплуатационную документацию дополнительных средств

<sup>36</sup> См. решение Краснодарского УФАС России от 24.08.2022 по закупке № 0818500000822005084.

<sup>37</sup> См. решение Вологодского УФАС России от 12.08.2019 по закупке № 0130200002419002567.

<sup>38</sup> См. решение Оренбургского УФАС России от 08.08.2019 по закупке № 083500000319007035.

<sup>39</sup> См. решения Челябинского УФАС России от 12.10.2020 по закупке № 0369300006320000026, Ростовского УФАС России от 24.05.2021 по закупке № 0358300280421000084, Ханты-Мансийского УФАС России от 16.08.2021 по закупке № 0387200002421000023, Башкортостанского УФАС России от 28.12.2020 по закупке № 0301300016020000535.

очистки и ДВУ возможно после проведения испытаний в испытательно-лабораторном центре, аккредитованном на данный вид исследований. Иными словами, заказчики все чаще будут проводить закупки дезинфицирующих средств, устанавливая требование о совместимости или с указанием конкретного товарного знака (или нескольких товарных знаков) в зависимости от положений эксплуатационной документации на МДМ.

## Пример

При закупке дезинфицирующих средств заказчик установил требование о совместимости таких средств с имеющейся у заказчика МДМ Endoclines NSX, а также с эндоскопами Olympus, Pentax, Karl Storz, имеющимися у заказчика. Поступило несколько заявок, одна из которых была отклонена по причине несоответствия требованиям извещения (несовместимости). Участник закупки обратился в антимонопольный орган. Заказчик представил инструкцию и письмо производителя МДМ об отсутствии совместимости с предложенными участником средствами. Жалоба признана необоснованной<sup>40</sup>.

Однако при выборе средств очистки, дезинфекции (в т. ч. ДВУ) для ручного способа обработки, а также средств и методов стерилизации должны учитываться рекомендации изготовителей эндоскопов и инструментов, касающиеся воздействия конкретного средства (стерилизующего агента) на материалы этих медицинских изделий. Указанное следует как из п. 3689 СанПиН 3.3686-21, так и из положений ст. 38 Закона № 323-ФЗ.

## Пример

Заказчик объявил закупку дезинфицирующих средств. В описании объекта закупки установил требование о совместимости закупаемого товара с материалами гибких эндоскопов «Фуджифильм», «Карл-Шторц» и установки для мойки гибких эндоскопов «MT-5000S». Поступило несколько заявок, одна из которых была отклонена (предложенные средства не отвечали данному требованию). Участник закупки обратился в антимонопольный орган.

Заказчик указал, что в соответствии с положениями эксплуатационной документации на эндоскопы допустимо применение только одобренных производителем средств. Заказчик обратился к производителю для получения списка совместимых дезинфицирующих средств. В представленном ответе производитель

<sup>40</sup> См. решения Московского УФАС России от 02.08.2022 по закупке № 0373200141822000022, от 25.05.2022 по закупке № 0373200052722000219, Тюменского УФАС России от 15.08.2022 по закупке № 0167200003422004464.

указал, что в случае использования дезинфицирующих средств не из списка одобренных он не гарантирует сохранность материалов изделия. Предложенных в заявке средств не было в числе совместимых, чем и было вызвано отклонение заявки. Жалобу признали необоснованной<sup>41</sup>.

\* \* \*

Автор надеется, что приведенный в статье обзор правоприменительной практики по вопросам подготовки ТЗ на поставку дезинфицирующих средств будет полезен читателям, которым по роду деятельности приходится заниматься закупками таких средств. ■

<sup>41</sup> См. решение Тверского УФАС России от 25.11.2021 по закупке № 0136500001121005817. Аналогично решение Московского УФАС России от 17.02.2022 по закупке № 0373200215522000057.

## **Учебный центр ПРОГОСЗАКАЗ предлагает вниманию специалистов в сфере закупок, работающих в сфере здравоохранения, авторские курсы повышения квалификации от Григория Александрова:**

- «Закупки в сфере здравоохранения»;
- «Закупки лекарственных средств»;
- «Закупки медицинских изделий».

Для кого предназначены эти курсы:

Для контрактных управляющих и работников контрактных служб медицинских организаций	Вы изучите полный цикл закупки медицинских товаров: лекарственных препаратов, медицинских изделий, дезинфицирующих средств
Для провизоров и специалистов, ответственных за закупку медицинских изделий и дезинфицирующих средств	Вы научитесь готовить техзадания на закупку лекарственных препаратов и медицинских изделий, разберетесь в типовых контрактах на их поставку
Для членов комиссий по закупкам, работающих в медицинских организациях	Вы получите практический навык рассмотрения заявок участников закупок и принятия решений по ним
Для руководителей медицинских организаций, осуществляющих закупки по Закону № 44	Вы научитесь оптимизировать закупочный процесс в своем учреждении, грамотно распределять риски и ответственность

Ознакомиться с программами курсов и получить демо-доступ к ним можно по QR-коду:





## Ответы на вопросы

**Ольга Никитина**  
эксперт ЭИС ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

Представляем вниманию читателей ответы на самые интересные вопросы о применении Закона № 44-ФЗ, поступившие от пользователей электронной информационной системы ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. Мы распределили их по рубрикам «Конкурентные процедуры», «Оценка конкурсных заявок» и «Национальный режим в сфере закупок».

### Конкурентные процедуры

**? В заявке на участие в электронном запросе котировок два предложения о цене услуги: в приложенном файле указано 242 400 руб., а на электронной площадке 276 960 руб. Как быть в данном случае?**

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ заявка на участие в конкурентной процедуре (если иное не предусмотрено законом) должна содержать предложение участника закупки о цене контракта. Заявка на участие в электронном запросе котировок, в свою очередь, должна содержать информацию, предусмотренную в т. ч. п. 3 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ (см. ч. 1 ст. 50 Закона № 44-ФЗ).

Как показывает анализ правоприменительной практики, при наличии разночтений относительно цены контракта, указанной участником в экранном поле электронной площадки и в приложенном к заявке файле, контрольные органы не усматривают оснований для отклонения заявки. Контракт в этом случае подлежит заключению по цене, указанной участником закупки в экранном поле электронной площадки (если этот участник становится победителем конкурентной процедуры).

#### Пример

Участник закупки указал в жалобе, что при заполнении электронной формы заявки на электронной площадке им была допущена ошибка, а именно в графе «Предложение

о цене контракта, сумме цен единиц товара, работы, услуги» указана сумма цен единиц товара 830,10 руб., в то время как итоговая величина цены контракта, указанная в бумажной заявке на участие в запросе котировок, составила 122 519,74 руб. По мнению участника закупки, в связи с наличием в его заявке разночтений комиссия заказчика должна была отклонить его заявку и не признавать его победителем запроса котировок.

**Правовая оценка УФАС:** Закон № 44-ФЗ разделяет категории «информация и документы об участнике закупки» (п. 1 ч. 1 ст. 43) и «предложение участника закупки о цене контракта» (п. 3 ч. 1 ст. 43) таким образом, что основание для отклонения участника закупки, сформулированное в п. 8 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ как выявление в заявке недостоверной информации, применимо только в случае установления недостоверности информации, предоставленной участником закупки в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ.

Поскольку предлагаемый подателем жалобы к поставке товар признан котировочной комиссией соответствующим требованиям извещения о закупке, у закупочной комиссии не было оснований считать информацию, содержащуюся в заявке, недостоверной. Следовательно, оснований для отклонения заявки подателя жалобы не было<sup>1</sup>.

Также контрольные органы отмечают, что участник закупки самостоятельно указывает в заявке на участие в закупке предложение о цене контракта. А значит, заказчик никак не может нести ответственность за допущенные участником технические ошибки, и тем более производить перерасчет предлагаемой цены контракта с целью определения корректного ценового предложения участника закупки<sup>2</sup>.

**? Участник аукциона на поставку медицинских перчаток, сделавший лучшее предложение после победителя, обжаловал признание заявки победителя соответствующей извещению о закупке. По его мнению, характеристики товара, указанные в паспорте на сайте Росздравнадзора, не совпадают с указанными в заявке. Незначительные расхождения действительно есть, при этом заявитель жалобы предлагает к поставке те же самые товары, что и победитель (т. е. его заявка тоже подлежит отклонению). Но обязана ли вообще комиссия заказчика проверять паспорта медицинских изделий или это**

<sup>1</sup> Решение Красноярского УФАС России от 18.11.2022 № 024/06/106-3093/2022 (изв. № 0119200000122016139). См. также решение Ростовского УФАС России от 14.03.2022 по делу № 061/06/50-303/05 (изв. № 0358300181422000001).

<sup>2</sup> Решение Ивановского УФАС России от 06.07.2022 № 037/06/50-336/2022 (07-15/2022-111) (изв. № 0133100003722000018).

## **только ее право? Не нарушили ли мы положения подп. «а» п. 1 ч. 5 ст. 49 Закона 44-ФЗ?**

Закон № 44-ФЗ не содержит положений, обязывающих комиссию заказчика проверять информацию о товаре в заявках участников, в т. ч. в реестре изделий медицинского назначения и содержащейся в нем эксплуатационной документации. Согласно п. 5 ст. 10 ГК РФ добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются.

Подп. «а» п. 1 ч. 5 ст. 49 Закона № 44-ФЗ вы не нарушили, если ваша комиссия руководствовалась им, а именно рассмотрела в установленный срок заявки на участие в закупке, а также информацию и документы, направленные оператором электронной площадки (не позднее двух рабочих дней со дня, следующего за датой окончания срока подачи заявок, но не позднее даты подведения итогов определения поставщика). Принять или отклонить заявку вы должны по основаниям, предусмотренным п. 1–8 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ.

В силу п. 8 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ при рассмотрении вторых частей заявок на участие в закупке заявку отклоняют, если в ней выявлена недостоверная информация.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ в заявке указываются характеристики предлагаемого участником закупки товара, соответствующие установленным показателям объекта закупки по ч. 2 ст. 33 Закона № 44-ФЗ, а также товарный знак (при его наличии у товара). Кроме того, в заявку включатся в т. ч. документы, подтверждающие соответствие товара требованиям законодательства РФ.

В силу подп. «н» п. 6 Правил ведения государственного реестра медицинских изделий и организаций (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий<sup>3</sup> (далее — Правила, Реестр), он содержит электронный образ эксплуатационной документации производителя (изготовителя) на медицинское изделие.

Таким образом, комиссия должна просто учесть наличие требуемых документов, проводить глубокую проверку информации о товаре она не обязана. Обычно антимонопольные органы придерживаются именно этой позиции.

### **Пример**

По мнению одного из участников электронного аукциона на поставку видеоколоноскопа, комиссия неправомерно признала заявку победителя конкурентной процедуры соответствующей извещению о закупке. Он предложил прибор с длиной рабочей части 1050 мм, тогда как в Реестре согласно ГОСТу длина вводимой трубки

<sup>3</sup> Утв. постановлением Правительства РФ от 30.09.2021 № 1650.

(что, как считает заявитель, тождественно рабочей части) составляет 1035 мм. Таким образом, победитель аукциона предоставил недостоверную информацию о предлагаемом к поставке товаре и его заявку нужно было отклонить.

**Правовая оценка УФАС:** у комиссии по закупкам нет обязанности дополнительно проверять достоверность сведений о характеристиках предлагаемых участниками закупки товаров, если характеристики предложенного к поставке оборудования соответствуют описанию объекта закупки. По мнению антимонопольного органа, длина вводимой части видеоколоноскопа не влияет на правила эксплуатации медизделия. В любом случае доводы заявителя необоснованны, т. к. эксплуатационная документация производителя на сайте Росздравнадзора не может быть единственным источником, на основании которого будет сделан вывод о достоверности информации в заявке. К такому однозначному выводу можно прийти только по результатам проведенной экспертизы при наличии поставляемого медоборудования и/или на основании официального ответа от производителя. Но, учитывая сжатые сроки рассмотрения заявок на участие в электронном аукционе — не позднее двух рабочих дней со дня окончания срока их подачи, — сделать это невозможно<sup>4</sup>.

Тем не менее комиссия заказчика вправе обратиться к реестру и по эксплуатационной документации проверить содержащуюся в заявке информацию о характеристиках товара. Если из этой документации однозначно следует недостоверность представленной в заявке участника информации, то такую заявку необходимо отклонить. Контрольные органы обычно соглашались с правомерностью отклонения.

### Пример

**Обстоятельства дела:** участник электронного аукциона на поставку медицинских перчаток толщиной не менее 0,18 мм обратился с жалобой в УФАС на то, что его заявку неправомерно отклонили за недостоверность содержащейся в ней информации. Комиссия заказчика увидела расхождение в сведениях о товаре в заявке — перчатки с одинарной толщиной в области ладони 0,22 мм — и инструкции, приложенной к регистрационному удостоверению, согласно которой, эта толщина составляет 0,2 мм. Однако, по мнению участника, заказчик не должен принимать во внимание инструкцию на перчатки, а полные характеристики перчаток могут предоставляться лишь производителем данного товара с официальной отметкой.

<sup>4</sup> Решение Новосибирского УФАС России от 19.07.2022 № 054/06/48-1257/2022 (изв. № 0851200000622003921). См. также решение Калининградского УФАС России от 11.08.2022 № 039/06/48-699/2022 (изв. № 0335200014922001666).

**Правовая оценка УФАС:** признать жалобу необоснованной: в соответствии с п. 6 Правил Реестр содержит в т. ч. электронный образ регистрационного удостоверения на медицинское изделие. В нем отмечено, что одинарная толщина в области ладони перчаток поставляемой марки составляет 0,2 мм, тогда как в заявке было указано 0,22 мм<sup>5</sup>.

Нередко антимонопольные органы отмечают, что вопросы, связанные с соответствием либо несоответствием характеристик поставляемого по результатам закупки оборудования требованиям контракта, должны рассматриваться заказчиками при его приемке.

В силу п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ заказчик обязан принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта в случаях, если в ходе его исполнения будет установлено, что поставщик и/или поставляемый товар перестали соответствовать установленным требованиям к участникам закупки<sup>6</sup> и/или поставляемому товару, а также если при определении поставщика он представил недостоверную информацию о соответствии этим требованиям, что позволило ему стать победителем определения поставщика.

Следовательно, если при приемке заказчику будет предоставлена эксплуатационная документация и выяснится несоответствие характеристик поставленного товара условиям контракта, такой товар не должен быть принят. Заказчику нужно будет отказаться от исполнения контракта в одностороннем порядке. Таким образом, интересы добросовестных участников закупки не пострадают.

**?** Провели аукцион на поставку одноразовых медицинских масок (КТРУ 32.50.50.190-00002138), установив запрет по постановлению Правительства РФ от 30.04.2020 № 616<sup>7</sup> (далее — ПП РФ № 616). Участники должны были представить регистрационное удостоверение (РУ) и выписку из реестра российской либо евразийской промышленной продукции. За исключением победителя,

<sup>5</sup> Решение Северо-Осетинского УФАС России от 07.11.2022 по делу № А197-11/22 (изв. № 0310100005922000224). См. также решения Новосибирского УФАС России от 08.11.2022 № 054/06/49-1837/2022 (изв. № 0851200000622006909), Краснодарского УФАС России от 17.10.2022 по делу № 023/06/99-4884/2022 (изв. № 0318300529722000373).

<sup>6</sup> За исключением требования, предусмотренного ч. 1.1 (при наличии такого требования) ст. 31 Закона № 44-ФЗ (требование об отсутствии в РНП).

<sup>7</sup> «Об установлении запрета на допуск промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд, а также промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, для целей осуществления закупок для нужд обороны страны и безопасности государства».

**все участники представили РУ и выписки на маски, тогда как победитель — на набор смотровой, одноразовый, нестерильный (ОКПД 14.19.32.120), который включает бахилы высокие, бахилы низкие, бахилы водонепроницаемые, шапочку-берет, шапочку-колпак, халат смотровой, халат процедурный, маску, нарукавники, накидку, салфетки, фартук, шапочку «шарлотка». Нам признать этого участника победителем и разуккомплектовывать набор? Или отклонить его заявку?**

Считаем, что будет верным признать этого участника победителем и разуккомплектовать набор, т. к. предметом закупки является маска хирургическая одноразового использования, при этом требований к стерильности не установлено.

Наличие в регистрационном удостоверении или приложении к нему термина «набор» («комплект») подразумевает совокупность изделий, имеющих единое целевое медицинское назначение. Набор (комплект) может включать в себя различные изделия, в т. ч. самостоятельные медицинские изделия.

Техническая документация производителя, входящая в состав регистрационного досье, может предусматривать обращение изделий, входящих в набор (комплект), как в наборе (комплекте), так и в отдельных упаковках.

В случае поставки изделий, входящих в набор (комплект) в отдельных упаковках (если это предусмотрено регистрационной документацией), а также принадлежностей к медицинскому изделию отдельно от него, по мнению Росздравнадзора, сопроводительная документация на такие изделия и принадлежности (этикетка, инструкция и т. д.), как правило, идет вместе с информацией о том, что продукт должен применяться с конкретным медицинским изделием конкретного производителя (в соответствии со сведениями, представленными в РУ)<sup>8</sup>.

Как показывает практика, отклонение заявки при наличии в ее составе РУ на набор, в состав которого входит закупаемое заказчиком медицинское изделие (и это изделие указано в РУ или приложении к нему), чаще всего признается неправомерным.

## Пример

Закупались расходные материалы (простыни, маски, салфетки) для нужд больницы. Заявка одного из участников была отклонена в связи с тем, что он не представил самостоятельные РУ на каждый отдельно предложенный товар. Так, он представил РУ на «комплект одежды и белья хирургический, одноразовый, стерильный и нестерильный» вместо РУ на «*простыни защитные ламинированные*» и РУ на

<sup>8</sup> Письмо Росздравнадзора от 28.12.2016 № 01-63680/16.

«одежду одноразовую медицинскую» вместо РУ на «маски медицинские на завязках». Иными словами, заказчику были необходимы к поставке не комплекты медицинских изделий, а их отдельные наименования.

Однако участник не согласился с таким решением и мотивировал свою жалобу тем, что ТУ, на основании которого проводилась регистрация медицинских изделий, допускает поставку медицинских изделий в т. ч. отдельными изделиями.

**Правовая оценка УФАС:** жалоба является обоснованной, т. к. представленные заявителем в составе заявки РУ на медицинские изделия соответствуют предлагаемым к поставке товарам и позволяют реализацию таких товаров отдельными изделиями, а не в рамках всего перечня изделий, представленного в приложениях к таким РУ. Так, РУ комплектов одежды включает в свой состав в т. ч. простыню хирургическую. Кроме того, в соответствии РУ зарегистрированы маски медицинские, а также шапочки медицинские и бахилы. При этом РУ указывает на исполнение одежды одноразовой медицинской, а не на комплект, что свидетельствует о том, что маски медицинские, шапочки и бахилы в рамках указанного РУ могут реализовываться отдельно друг от друга<sup>9</sup>.

Кроме того, по мнению Минфина России<sup>10</sup>, Закон № 44-ФЗ устанавливает исчерпывающий перечень сведений, указываемых участниками в составе заявки на участие в закупке, а также перечень оснований для отклонения заявки на участие в закупке. В связи с этим соответствие или различие кода ОКПД2, указанного участником закупки, и кода ОКПД2, указанного в позиции КТРУ, не является условием допуска или отказа для участия в закупке.

## Пример

**Обстоятельства дела:** заказчик провел электронный аукцион на поставку автобуса для перевозки людей с индивидуальным снаряжением для нужд базы охраны лесов. Один из участников закупки посчитал, что заказчик неправомерно допустил к закупке участников, не подтвердивших выпиской Минпромторга соответствие предлагаемой к поставке продукции запрашиваемому коду ОКПД2 29.10.30.190. Так, по его мнению, продукция победителя относится к грузовым транспортным средствам, а не к пассажирским, имеет код ОКПД2 29.10.4 «Средства автотранспортные грузовые», который не соответствует предмету закупки.

<sup>9</sup> Решение Московского УФАС России от 19.03.2018 по делу № 2-57-3132/77-18 (изв. № 0373200094018000004). См. также решения Московского УФАС России от 15.06.2021 по делу № 077/06/106-9959/2021 (изв. № 0873200009821004962), Ростовского УФАС России от 11.05.2022 по делу № 061/06/49-601/2022 (изв. № 0158300045122000235).

<sup>10</sup> Письмо Минфина России от 11.06.2020 № 24-06-05/51015.

**Правовая оценка УФАС:** жалоба необоснованна, т. к. заявка в полной мере соответствует требованиям документации об аукционе, в т. ч. содержит выписку из реестра российской промышленной продукции. Заявитель жалобы не доказал, что представленная победителем выписка из реестра российской промышленной продукции не соответствует заявленному к поставке транспортному средству. Соответствие или различие кода ОКПД2, указанного участником закупки, и кода, указанного в документации о закупке, не является условием допуска или отказа в допуске к участию в закупке<sup>11</sup>.

Однако если не совпадают не только коды ОКПД2, но и наименования товара в извещении о закупке и выписке из реестра, тогда отклонение заявки может быть признано правомерным.

### Пример

**Обстоятельства дела:** заказчик провел электронный аукцион на поставку масок хирургических одноразового применения по ОКПД2 32.50.50.190. Заявка одного из участников была отклонена по той причине, что в ней не было выписки из реестра российской промышленной продукции на маски с указанным кодом, а вместо этого была представлена выписка на одежду и белье медицинские одноразовые нестерильные в комплектах и отдельных упаковках с кодом ОКПД2 14.19.32.120. В связи с изложенным данная заявка была приравнена к предложению о поставке иностранного товара, что и было обжаловано участником закупки.

**Правовая оценка УФАС:** признать жалобу необоснованной. Антимонопольный орган принимает во внимание аргументы заказчика о том, что ему нужна не просто медицинская, а именно хирургическая маска, которая предназначена для использования в операционных и медицинских помещениях<sup>12</sup>.

В вышеприведенном решении в состав набора из выписки входила маска *медицинская* (на завязках, на резинке, двухслойная или трехслойная), как было отмечено, с кодом ОКПД2 14.19.32.120. Предметом же закупки являлась поставка масок *хирургических*, одноразового использования. Заказчику каким-то образом удалось обосновать, что маска *медицинская* — это не всегда маска *хирургическая*, поскольку помимо хирургических бывают еще и процедурные

<sup>11</sup> Решение Костромского УФАС России от 29.01.2021 по делу № 044/06/105-31/2021 (изв. № 0841200000720002216). См. также решения Крымского УФАС России от 01.03.2021 по делу № 082/06/106-327/2021 (изв. № 0575400000121000019), Московского УФАС России от 16.02.2021 по делу № 077/06/106-2379/2021 (изв. № 0573100002521000011), Пермского УФАС России от 16.10.2020 по жалобе от 09.10.2020 вх. № 017833 (изв. № 0156100006920000048).

<sup>12</sup> Решение Иркутского УФАС России от 19.03.2021 по закупке № 0134200000121000486.

маски. Однако в ГОСТ Р 58396-2019 «Национальный стандарт Российской Федерации. Маски медицинские. Требования и методы испытаний»<sup>13</sup> нет деления медицинских масок на процедурные и хирургические.

В связи с этим есть большой риск, что отклонение заявки в вашем случае будет признано неправомерным.

## Оценка конкурсных заявок

**? Готовим электронный конкурс на поставку мебели. Хотим установить в качестве показателя оценки по критерию «квалификация участников закупки» детализирующий показатель «наличие у участников закупки на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов», а именно «наличие у участников складских помещений». При этом лучшим условием будет наибольшее значение данной характеристики объекта закупки, с предельным минимальным значением 700 кв. м. Правомерен ли такой порядок оценки?**

Согласно подп. «б» п. 24 Положения об оценке заявок, утв. постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 № 2604<sup>14</sup> (далее — Положение № 2604), для оценки заявок по квалификационному критерию может применяться в т. ч. такой показатель, как «наличие у участников закупки на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов». При этом в силу подп. «а» п. 27 Положения № 2604 в случае применения указанного показателя в порядке оценки заявок устанавливается перечень оборудования и других материальных ресурсов, оцениваемых по данному показателю, которые необходимы для поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, являющихся объектом закупки.

Проблема заключается в том, что при определении в качестве наилучшего условия наибольшего значения площади складских помещений, с предельным минимальным значением 700 кв. м., заказчик фактически оценивает не *наличие материальных ресурсов* (складских помещений), а *их свойства* (а именно площадь). В случае подачи жалобы такой порядок оценки заявок может быть признан неправомерным.

### Пример правовой оценки

В целях оценки наличия у участников закупки материальных ресурсов, необходимых для выполнения контракта, заказчиком применен детализирующий показатель оценки «удаленность теплицы по выращиванию рассады цветов от границы

<sup>13</sup> Утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 28.03.2019 № 115-ст.

<sup>14</sup> «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд...».

г. Воронежа». Вместе с тем п. 27 Положения № 2604 не предусматривает использование каких-либо показателей относительно характеристик оборудования и других материальных ресурсов, имеющих в наличии у участников закупки на праве собственности или ином законном основании. Установив порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе, не предусмотренный Положением № 2604, заказчик нарушил ч. 1 ст. 32 Закона № 44-ФЗ<sup>15</sup>.

Если считать показателем наличие квадратных метров складских помещений и установить предельное минимальное значение, равное 700 кв. м, то в этом случае участник, обладающий складским помещением площадью, например, 695 кв. м, получит по данному детализирующему показателю 0 баллов. В связи с этим заказчик должен быть готов обосновать, почему так важно, чтобы площадь складского помещения была не менее 700 кв. м (возможно, на меньшей площади не поместится нужный запас мебели и т. д.).

Приведем пример того, как могут быть обоснованы требования заказчика к предельным минимальным и максимальным значениям по детализирующему показателю «наличие у участников закупки на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов».

### Пример

**Довод жалобы:** заказчиком установлены предельные значения количества привлекаемых сотрудников и используемой техники, несоизмеримые с объемом закупаемых работ, а также с количеством сотрудников и техники, учтенными при обосновании НМЦК.

**Возражение заказчика:** исходя из максимального количества возможных объектов (более 100 одновременно) установлены максимальные требования к наличию бригадиров (100 человек), грузчиков (200 человек), разнорабочих (100 человек). Для вывоза крупногабаритного мусора и прочих отходов в небольших и крупных объемах требуется применение специальной техники — бункеровозов и грузовых автомобилей. С учетом количества объектов до 100 и более установлены требования к максимальному количеству машин — 30 бункеровозов и 70 грузовых автомобилей. Для работы на них установлено требование к максимальному количеству работников: 30 водителей бункеровозов и 70 работников на грузовые автомобили с категорий водительских прав В.

Поскольку доставка на объекты работников, оборудования и расходных материалов, необходимых для оказания закупаемых услуг, осуществляется силами

<sup>15</sup> Решение Воронежского УФАС России от 01.04.2022 по делу № 036/06/50-361/2022 (изв. № 0131300000622000152).

и/или за счет средств исполнителя, установлено требование о наличии максимум 100 легковых автомобилей и соответственно водителей для них в количестве 100 работников. Итого требование к наличию водителей автомобилей с категорией прав В максимально 170 человек.

Комиссия УФАС не нашла признаков неправомерности действий заказчика при подготовке порядка оценки заявок<sup>16</sup>.

Достаточно часто заказчиками устанавливается предельное минимальное значение по показателю «наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта». В этом случае нужно помнить о том, что явное завышение предельного минимального значения цены исполненного договора может быть признано неправомерным.

## Пример правовой оценки

Учитывая, что НМЦК составляет 1 359 278,40 руб., установленное заказчиком предельное минимальное значение по детализирующему показателю «наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров» в размере 20 млн руб. является ненадлежащим, поскольку не позволяет выявить лучшие условия исполнения контракта и объективно сопоставить предложения участников конкурса, имеющих опыт менее установленного предельного минимального значения<sup>17</sup>.

Обычно у контрольных органов не вызывает нареканий порядок оценки, в котором предельное минимальное значение цены исполненного договора устанавливается равным НМЦК<sup>18</sup>.

Таким образом, заказчик должен быть готов обосновать устанавливаемые предельные значения оцениваемых показателей, а также саму *необходимость* их установления. В этой связи стоит помнить, о чем говорится в п. 18 Положения № 2604: если характеристика, предусмотренная детализирующим показателем, определяется количественным значением, то в порядке оценки заявок указываются единица ее измерения в соответствии с ОКЕИ (при наличии), предельное минимальное или предельное максимальное значение такой

<sup>16</sup> Решение Московского УФАС России от 18.10.2022 по делу № 077/06/106-15666/2022 (изв. № 0173200001422001368).

<sup>17</sup> Решение Московского областного УФАС России от 15.11.2022 по делу № 050/06/105-42417/2022 (изв. № 0348200072722000035).

<sup>18</sup> См. решения Мордовского УФАС России от 30.09.2022 по делу № 013/06/42-627/2022 (изв. № 0809500000322002137), Якутского УФАС России от 29.08.2022 по делу № 014/06/49-1275/2022 (изв. № 0816500000622012153).

характеристики (в случае необходимости установления таких предельных значений), в рамках которых будет осуществляться оценка заявок.

**?** Согласно п. 28 Положения № 2604 в порядке оценки заявок устанавливается перечень документов, подтверждающих наличие у участника закупки опыта, связанного с предметом контракта, в т. ч. исполненный договор (договоры), акт (акты) приемки поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг, составленные при исполнении такого договора (договоров). Можно ли во избежание предоставления участниками закупки недостоверных сведений в отношении имеющегося у них опыта потребовать предоставления еще и копий платежных поручений, подтверждающих оплату исполненного контракта?

Как следует из абз. 3 подп. «в» п. 28 Положения № 2604, заказчик устанавливает в порядке оценки заявок перечень документов, подтверждающих наличие у участника закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта, в том числе исполненный договор (договоры), акт (акты) приемки поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг, составленные при исполнении такого договора (договоров).

Наличие слов «в том числе» позволяет сделать вывод о праве заказчика определить в порядке оценки заявок и иные документы, подтверждающие наличие опыта, помимо предусмотренных в указанном пункте. На этом основании контрольные органы нередко признают правомерным требования заказчиков о предоставлении платежных поручений в качестве документов, доказывающих действительное исполнение контракта, которыми участник закупки намеревается подтвердить имеющийся у него опыт.

### Пример

Участник закупки обжаловал подобное требование, аргументируя это тем, что исполнение заказчиками своих обязанностей по оплате работ по контрактам, предоставляемым для получения баллов за квалификацию, не связано с приобретением опыта самим подрядчиком, поскольку подрядчик не располагает платежными документами.

**Правовая оценка УФАС:** реализуя свое исключительное право на подготовку конкурсного лота, заказчик руководствовался необходимостью удостовериться в надлежащем опыте участников не только выполнять конкретные виды работ, но и завершать заключенные контракты взаимным исполнением. Заявителем жалобы не представлено доказательств нарушения установленными требованиями его права как участника закупки, как и не доказано, что конкретным лицам установленные критерии позволяют получить необоснованное преимущество в нарушение

принципов контрактной системы. Вне зависимости от наличия предложения от участника закупки по оспариваемому критерию, такой участник сможет подать заявку на участие в открытом конкурсе и его заявка будет рассмотрена и оценена конкурсной комиссией<sup>19</sup>.

Впрочем, в других решениях обосновывается прямо противоположная позиция.

## Пример правовой оценки

Исчерпывающий перечень документов, которые заказчик имеет право потребовать от участников для оценки их квалификации, закреплен в подп. «в», «г», «д» п. 28 Положения об оценке заявок, утв. ПП РФ № 2604. Платежные поручения в данном перечне не значатся. Потребовав представления платежных поручений, заказчик нарушил Положение об оценке заявок и ч. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ<sup>20</sup>.

Таким образом, самый безопасный для заказчика подход — не требовать от участников закупки представления платежных документов.

## Национальный режим в сфере закупок

**?** При закупке аппарата искусственной вентиляции легких потребовали от участников предоставления сведений, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 10.07.2019 № 878<sup>21</sup> (далее — ПП РФ № 878). В частности, номер записи из единого реестра российской радиоэлектронной продукции или из евразийского реестра промышленных товаров. Заявка одного из четырех участников содержала выписку из реестра российской промышленной продукции. Можно ли признать выписку из этого реестра тождественной выписке из реестра российской радиоэлектронной продукции или евразийского реестра промышленных товаров? Если нет, то получается, что такая заявка приравнивается к предложению товара из иностранного государства?

<sup>19</sup> Решение Ростовского УФАС России в решении от 09.06.2022 по делу № 061/06/42-736/2022 (изв. № 0358300284522000093). В решениях Ростовского УФАС России от 03.03.2022 по делу № 061/06/42-260/2022 (изв. № 0158300042122000012), Ленинградского УФАС России от 16.05.2022 № 047/06/42-1236/2022 (изв. № 0145300008922000120), Санкт-Петербургского УФАС России от 01.07.2022 по делу № 44-1975/22 (изв. № 0172200002322000048) требования заказчиков о предоставлении платежных документов, подтверждающих оплату представленных контрактов, также не вызвали нареканий со стороны контрольных органов.

<sup>20</sup> Решение Ростовского УФАС России от 26.07.2022 № 061/06/42-1648/2022 (изв. № 0358300284522000109).

<sup>21</sup> «О мерах стимулирования производства радиоэлектронной продукции на территории Российской Федерации при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд...».

Нет, выписку из реестра российской *промышленной* продукции нельзя приравнивать к сведениям из реестра российской *радиоэлектронной* продукции или *евразийского* реестра *промышленных* товаров.

ПП РФ № 878 утверждены в т. ч. Правила формирования и ведения единого реестра российской *радиоэлектронной* продукции, в которых определены условия ее включения и исключения из него, состав сведений, порядок их предоставления, порядок принятия решения о включении в реестр и исключения из него, а также порядок присвоения статуса телекоммуникационного оборудования российского происхождения и порядок его подтверждения (п. 1). Следовательно, реестр в понимании ПП РФ № 878 — это именно единый реестр российской *радиоэлектронной* продукции.

Для закупки радиоэлектронной продукции из перечня ПП РФ № 878 применяют правило «второй лишней», т. е. отклоняют все заявки с импортной продукцией при наличии хотя бы одного предложения с отечественным оборудованием или продукцией из стран ЕАЭС.

Чтобы подтвердить страну происхождения предлагаемой радиоэлектронной продукции, участник может представить в заявке номер записи из реестра российской радиоэлектронной продукции или из евразийского реестра промышленных товаров.

Поскольку в вашем случае в заявке участника, о котором идет речь, нет указанных сведений, то в силу п. 5 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ она приравнивается к предложению товара из иностранного государства. При этом если хотя бы в одной из трех остальных заявок есть информация, подтверждающая страну происхождения согласно ПП РФ № 878, заявку участника с выпиской из реестра российской *промышленной* продукции необходимо отклонить на основании п. 4 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ.

Большинство территориальных органов ФАС России поддерживают мнение, что выписка или номер записи из реестра российской *промышленной* продукции не является подтверждением страны происхождения товара с точки зрения ПП РФ № 878.

### Пример

**Обстоятельства дела:** заказчик провел электронный запрос котировок на поставку металлодетекторов. Один из участников обратился с жалобой в УФАС, считая, что тот не применил ограничения, установленные в ПП РФ № 878. По мнению заявителя, поскольку только он один подтвердил страну происхождения предлагаемого товара, предоставив выписку из реестра российской *промышленной* продукции, то заявки всех остальных участников необходимо было отклонить, автоматически приравняв их товар к иностранному.

**Правовая оценка УФАС:** жалоба необоснованна, т. к. заявитель в составе заявки представил выписку из реестра российской *промышленной* продукции, которая не является подтверждением соответствия радиоэлектронной продукции условиям, предусмотренным ПП РФ № 878<sup>22</sup>.

**?** Провели аукцион на поставку лекарственного препарата «Ампициллин» с НМЦК 1 796 250 руб. После подведения итогов места между участниками распределились следующим образом:

- 1) 700 000 руб. (РУ приложено);
- 2) 710 000 руб. (РУ приложено; СТ-1 вложен);
- 3) 880 200 руб. (РУ приложено; СТ-1 вложен; декларация о документах — сведения о документе о стадиях производства (СП) и о соответствии требованиям правил надлежащей производственной практики ЕАЭС — вложена; сведения о СП — указаны номер и дата документа СП-0001446/03/2022 от 02.03.2022 (отдельно не приложен); GMP приложен];
- 4) 1 787 268,75 руб. (РУ приложено; СТ-1 вложен, сведения о СП не приложены, заключение GMP не приложено).
- 5) 1 796 250 руб. (РУ приложено);
- 6) 1 796 250 руб. (РУ приложено; СТ-1 вложен; сведения о СП не приложены, GMP не приложено).

Мы приняли решение отклонить заявки участников № 1 и 5 в соответствии с постановлением Правительства РФ от 30.11.2015 № 1289<sup>23</sup> (далее — ПП РФ № 1289). При дальнейшем рассмотрении заявок было выявлено, что участник № 3 не приложил СП. Какого участника правомерно признать победителем аукциона? Мы считаем, что это № 2.

На наш взгляд, победителем следует признать участника № 3: именно им формально соблюдены все условия для этого.

Пойдем по порядку. Поскольку в заявке участников № 2, 3, 4 и 6 имеются сертификаты СТ-1 и предложены препараты разных производителей, то заявки № 1 и 5 необходимо отклонить на основании п. 4 и 5 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ, согласно которым эти заявки приравниваются к предложениям о поставке иностранного товара, а также п. 1 ПП РФ № 1289, который устанавливает ограничения на закупку государственными учреждениями лекарственных

<sup>22</sup> Решение Дагестанского УФАС России от 22.09.2022 № 005/06/106-1829/2022 (изв. № 0303200012422000005). См. также решения Бурятского УФАС России от 02.09.2022 № 003/06/49-707/2022 (изв. № 0102200001622003617), Московского УФАС России от 12.08.2022 № 077/06/106-12097/2022 (изв. № 0131100006622000141).

<sup>23</sup> «Об ограничениях и условиях допуска происходящих из иностранных государств лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

препаратов, входящих в перечень ЖНВЛП, происходящих из иностранных государств. Это правило действует только в том случае, если получено не менее двух предложений потенциальных поставщиков, в которых страной происхождения препарата указана Россия, или любая страна, входящая в ЕАЭС, или ДНР/ЛНР. При этом производители этих препаратов должны быть разными. В силу п. 2 ПП № 1289 подтверждением страны происхождения лекарственного препарата является один из следующих документов:

- сертификат о происхождении товара, выдаваемый уполномоченным органом в стране ЕАЭС;
- заключение о подтверждении производства промышленной продукции на территории РФ, выдаваемое Минпромторгом России;
- сертификат о происхождении товара, выдаваемый уполномоченным органом в ДНР или ЛНР.

Согласно п. 1(1) и 1(2) ПП РФ № 1289 в случае, если после отклонения заявок хотя бы одна заявка содержит предложение о поставке лекарственных препаратов, все стадии производства которых осуществляются на территориях стран ЕАЭС, и при этом сведения о таких фармацевтических субстанциях включены в регистрационное досье на эти лекарственные препараты, в отношении таких лекарственных препаратов применяются условия допуска.

В соответствии с п. 1(1) ПП РФ № 1289 участник закупки должен продекларировать в заявке сведения о документе, подтверждающем соответствие производителя лекарственных средств для медицинского применения требованиям Правил надлежащей производственной практики Евразийского экономического союза<sup>24</sup> или Правил надлежащей производственной практики, утвержденных Минпромторгом России в соответствии с ч. 1 ст. 45 Федерального закона от 12.04.2010 № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», а также сведения о документе, содержащем стадии технологического процесса производства лекарственного средства для медицинского применения на территории ЕАЭС.

В силу п. 1.4 Приказа № 126н в случае отклонения заявок в соответствии с п. 1 ПП № 1289 контракт заключается с участником закупки по предложенной им цене контракта при совокупности следующих условий, а именно если:

- 1) заявка такого участника закупки содержит предложение о поставке лекарственных препаратов, все стадии производства которых осуществляются на территориях ЕАЭС, и при этом сведения о таких фармацевтических субстанциях включены в государственный реестр лекарственных средств;
- 2) заявка такого участника закупки соответствует требованиям извещения и документации о закупке;

<sup>24</sup> Утв. решением Совета Евразийской экономической комиссии от 03.11.2016 № 77.

3) такой участник предложил наименьшую цену контракта и при этом соответствует совокупности двух предыдущих условий;

4) такой участник закупки предложил цену контракта, которая не превышает более чем на 25 % наименьшее предложение о цене контракта в случае его подачи участником закупки, заявка которого не отклонена в соответствии с п. 1 ПП РФ № 1289, но не соответствует первому из указанного списка условий (эти положения не применяются при отсутствии участника закупки, заявка которого соответствует указанным условиям).

Согласно положениям п. 1(1) и 1(2) ПП РФ № 1289 для их применения необходимо, чтобы на участие в закупке были поданы заявки, которые соответствуют положениям документации и одновременно содержат:

- 1) предложение о поставке лекарственных препаратов, все стадии производства которых имели место на территории стран ЕАЭС, а также ДНР или ЛНР;
- 2) сведения о фармацевтической субстанции лекарственного препарата, указанные в регистрационном досье на такой лекарственный препарат.

Если есть заявка, соответствующая совокупности условий, предусмотренных п. 1.4 Приказа № 126н, то контракт должен быть заключен с участником, подавшим такую заявку по предложенной им цене.

Для заключения контракта с таким участником в его заявке должны содержаться следующие документы:

- 1) сертификат СТ-1 и/или заключение о подтверждении производства промышленной продукции на территории РФ (выдается Минпромторгом России);
- 2) декларация сведений о документе, подтверждающем соответствие производителя лекарственного препарата требованиям GMP, и сведений о заключении о подтверждении производства промышленной продукции на территории РФ (в т. ч. о стадиях производства молекулы действующего вещества фармацевтической субстанции);
- 3) копия РУ.

В рассматриваемом случае предложение участника № 3 превышает предложение участника № 2 не более чем на 25 %.

Кроме того, исходя из текста вопроса, в заявке участника № 3 имеются сведения о соответствии производителя требованиям GMP и сведения о документе СП.

Документ СП 0001446/03/2022 от 02.03.2022 указан в перечне выданных документов СП на сайте Минпромторга России (<https://minpromtorg.gov.ru/docs/list/>), а согласно данным ГРЛС, сведения об отечественной субстанции включены в регистрационное досье.

Необходимо отметить, что требования п. 1(2) ПП РФ № 1289 не обязывают участника представлять в заявке копии документов, ему достаточно указать лишь сведения о них.

Если победителем будет признан участник № 2, то велика вероятность подачи жалобы со стороны участника № 3. Если на рассмотрении жалобы он представит копию документа СП, из которого будет установлен факт производства всех стадий лекарственного средства на территории ЕАЭС, то действия комиссии заказчика, признавшего победителем участника № 2, будут признаны неправомерными.

В административной практике антимонопольной службы много примеров, когда в аналогичной ситуации (при отсутствии в заявке копии документа СП, но наличии его номера) участник был признан победителем и комиссия УФАС нарушений в этом не усмотрела.

### Пример

Проводился электронный аукцион на поставку лекарственных препаратов «Импенем+Циластатин». По мнению заявителя жалобы, заказчик нарушил положения п. 1.4 Приказа № 126н, поскольку победитель поставил прочерк в графе «Стадии производства до получения молекулы» документа, содержащего сведения о стадиях технологического процесса производства лекарственного средства, осуществляемых на территории ЕАЭС. В связи с этим победителем закупки был признан участник, предложение о цене контракта которого не является наименьшим.

**Правовая оценка УФАС:** несмотря на то, что победитель не представил, а только продекларировал в своей заявке документ, содержащий сведения о стадиях технологического процесса производства лекарственного средства, осуществляемых на территории ЕАЭС, информация о нем содержится на сайте Минпромторга России. Следовательно, заявка победителя соответствует совокупности условий, указанных в п. 1.4 Приказа № 126н, а жалоба является необоснованной<sup>25</sup>.

Разумеется, если бы в вашем случае сведения о документе СП вообще отсутствовали на сайте Минпромторга России, то заявку участника № 3 следовало бы рассматривать на общих основаниях, а победителем стал бы участник № 2.

### Пример

Проводился электронный аукцион на поставку лекарственного средства «Цефоперазон+Сульбактам». Один из участников закупки пожаловался на неправомерное, по его мнению, определение победителя: учитывая то, что заявку участника № 1 отклонили за несоответствие по ст. 14 Закона № 44-ФЗ (применение

<sup>25</sup> Решение Кировского УФАС России от 22.09.2022 № 043/06/106-826/2022 (изв. № 0340200003322010372). См. также решения Тульского УФАС России от 17.11.2022 по делу № 071/06/106-1347/2022 (изв. № 0366200035622006024), Краснодарского УФАС России от 21.09.2022 по делу № 023/06/99-4388/2022 (изв. № 0318200080022000092).

национального режима), победителем должен был стать заявитель, однако заказчик счел, что у него нет сведений о СП, хотя тот их представил.

**Правовая оценка УФАС:** приложенный заявителем жалобы документ, содержащий сведения о стадиях технологического процесса производства лекарственного средства, осуществляемых на территории ЕАЭС, правомерно не был учтен аукционной комиссией заказчика, т. к. он отсутствует на официальном сайте Минпромторга России<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Решение Санкт-Петербургского УФАС России от 31.03.2021 по делу № 44-1453/21 (изв. № 0372200000121000070).

## Новости контрактной системы

Внесены изменения в постановление Правительства РФ от 03.12.2021 № 2014 (минимальная обязательная доля закупок российских товаров)

С 1 марта 2023 г. из ПП РФ № 617 исключены упоминания особого правового режима товаров, произведенных на территории ДНР и ЛНР, в связи с вхождением этих территорий в состав России.

С 1 марта 2023 г. из ПП РФ № 2014 исключены упоминания особого правового режима товаров, произведенных на территории ДНР и ЛНР, в связи с вхождением этих территорий в состав России.

Изменения произошли и в абз. 2 п. 3 ПП РФ № 2014. Ранее эта норма предусматривала, что при определении идентичности и однородности товаров в соответствии с ч. 13 и 14 ст. 22 Закона № 44-ФЗ заказчик учитывает исключительно товары, происходящие из государств — членов ЕАЭС, в т. ч. включенные:

- в реестр российской промышленной продукции, предусмотренный ПП РФ № 616;
- реестр российской радиоэлектронной продукции, который ведется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10.07.2019 № 878.

Теперь к этому перечню реестров добавился еще и евразийский реестр промышленных товаров.

Также произошли многочисленные изменения в перечне товаров. Например, если изначально предусматривалось, что в 2023 г. заказчики обязаны достичь минимальной обязательной доли закупок отечественных устройств запоминающих и прочих устройств хранения данных (код ОКПД2 26.20.2) в размере 20 %, то теперь такой обязанности у заказчиков больше нет.

Появились в перечне и многочисленные новые пункты. Например, установили квоту в размере 50 % на закупки отечественных аппаратов телефонных прочих, устройств и аппаратуры для передачи и приема речи, изображений или других данных, включая оборудование коммуникационное для работы в проводных или беспроводных сетях связи (например, локальных и глобальных сетях) (код ОКПД2 26.30.23).

<b>Закон № 44-ФЗ</b>	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»
<b>Закон № 223-ФЗ</b>	Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»
<b>Закон № 94-ФЗ</b>	Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
<b>Закон № 135-ФЗ</b>	Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»
<b>ГК РФ</b>	Гражданский кодекс Российской Федерации
<b>ГрК РФ</b>	Градостроительный кодекс Российской Федерации
<b>БК РФ</b>	Бюджетный кодекс Российской Федерации
<b>НК РФ</b>	Налоговый кодекс Российской Федерации
<b>ЖК РФ</b>	Жилищный кодекс Российской Федерации
<b>КоАП РФ</b>	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
<b>КТРУ</b>	Каталог товаров, работ, услуг
<b>АС</b>	Арбитражный суд первой инстанции (сокращение сопровождается указанием субъекта Российской Федерации)
<b>ААС</b>	Апелляционный арбитражный суд (сокращение сопровождается указанием порядкового номера суда)
<b>ФАС</b>	Арбитражный суд кассационной инстанции (сокращение сопровождается наименованием судебного округа)
<b>УФАС</b>	Управление ФАС России (сокращение сопровождается указанием субъекта Российской Федерации)
<b>ЕИС</b>	Единая информационная система в сфере закупок
<b>НМЦК</b>	Начальная (максимальная) цена контракта (цена лота)
<b>ЦКЕП</b>	Цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)
<b>ОИК</b>	Обеспечение исполнения контракта
<b>РНП</b>	Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)
<b>СМП</b>	Субъекты малого предпринимательства
<b>СОНКО</b>	Социально ориентированные некоммерческие организации
<b>ОКПД2</b>	Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг ОК 034-2014 (КПЕС 2014)

## Вниманию специалистов в сфере закупок! Электронная информационная система ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

Возможно ли как-то структурировать огромный опыт, накопленный всеми участниками системы регламентированных закупок, и вывести из него стройную систему практических рекомендаций на каждый конкретный случай?

**Решить эту задачу позволяет  
электронная информационная система ПРОГОСЗАКАЗ.РФ!**

С ее помощью вы сможете:

- 1** уверенно **принимать решения** в спорных ситуациях на основании исчерпывающей информации о сложившейся практике рассмотрения сходных споров контрольными органами в сфере закупок;
- 2** на порядок **увеличить эффективность** закупочного процесса за счет использования рациональных, апробированных шаблонов и форм;
- 3** **автоматизировать** практически все **рутинные операции**;
- 4** систематически **развивать и обогащать свою компетенцию** в сфере регламентированных закупок;
- 5** **пользоваться помощью экспертов** в случае возникновения затруднительных ситуаций при осуществлении закупок;
- 6** **свести к минимуму риски** административно-правовых взысканий, возникающие в случае нарушения требований законодательства о контрактной системе.

 При этом стоимость годовой подписки — **от 36 600 руб.** Это значительно ниже стоимости использования других информационно-правовых справочных систем.

 Чтобы оформить подписку, направьте заявку на адрес электронной почты **progoszakaz@mail.ru**. Тема сообщения: «Подписка на ПРОГОСЗАКАЗ.РФ».

 Если вы все еще сомневаетесь, нужен ли вам свой собственный проводник в сложном мире контрактных отношений, ознакомьтесь с работой информационной системы ПРОГОСЗАКАЗ.РФ в демонстрационном режиме. Чтобы **получить демо-доступ** сроком до 7 дней, направьте прямо сейчас заявку на адрес электронной почты **progoszakaz@mail.ru**, указав в теме сообщения «Демо-доступ к ПРОГОСЗАКАЗ.РФ».

Учебный центр «ПРОГОСЗАКАЗ»  
предлагает вашему вниманию  
программу повышения квалификации  
для тех, кто хочет научиться работать в закупках  
на стороне заказчика



## Авторский курс Олега Гурина «Специалист в сфере закупок»

- Для контрактных управляющих и работников контрактных служб
- Для членов комиссий по закупкам
- Для руководителей организаций-заказчиков
- Для тех, кто занимается контролем в сфере закупок
- Для тех, кто еще только делает первые шаги в закупках

### Задачи, которые вы научитесь решать:

1. Организация закупочной деятельности в учреждении
2. Планирование закупок
3. Подготовка закупки
4. Осуществление закупки
5. Исполнение контракта
6. Составление отчетов
7. Взаимодействие с контрольными органами

### В результате обучения вы получите:

- Структурированные знания о контрактной системе
- Четкие инструкции, как исполнить все требования закона без нарушений
- Навыки выполнения самых ответственных действий (курс включает в себя 25 практических заданий, рецензируемых экспертами в сфере закупок)
- Понимание, как лучше поступить в неоднозначных ситуациях

Посмотреть программу курса  
и узнать условия обучения  
можно на сайте: [obuchenie-44-fz.ru](http://obuchenie-44-fz.ru)

ПОСМОТРЕТЬ  
ПРОГРАММУ:



ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

# ПРАВИЛЬНЫЙ ВЫБОР СПЕЦИАЛИСТА ПО ГОСЗАКУПКАМ

ЗАКАЖИ ДОСТУП НА 3 ДНЯ



## ЭЛЕКТРОННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА «ПРОГОСЗАКАЗ.РФ»



Экспертная поддержка в решении сложных вопросов в сфере государственных закупок. Без ограничений в период действия подписки.



Вебинары — 36 в год. Разъяснения особенностей применения законодательства о закупках по актуальным темам.



Онлайн-модули: модуль НМЦК Закону № 44-ФЗ с учетом приказа № 567, модуль по решениям ФАС, модуль подготовки порядка оценки конкурсных заявок, модуль НМЦК на оказание охранных услуг в соответствии с приказом Росгвардии № 45, модуль НМЦК на лекарственные препараты по приказу № 1064н, модуль НМЦК по приказу № 450н.



Калькуляторы и справочники: калькуляторы штрафов, калькуляторы сроков, калькулятор расчета размера обеспечения заявки на участие в конкурентных процедурах, сервис проверки контрагентов, справочник ОКПД2 по 44-ФЗ и 223-ФЗ, сформированный на основании НПА, которые содержат условия их применения в зависимости от кодов ОКПД2.



Печатный журнал. Экспертное издание для специалистов в области государственного заказа.



Актуальная правовая база по законам 44-ФЗ и 223-ФЗ с рекомендациями экспертов.

ПОДРОБНАЯ ИНФОРМАЦИЯ НА САЙТЕ [WWW.PROGOSSAKAZ.RF](http://WWW.PROGOSSAKAZ.RF)