



ПРО ГОСЗАКАЗ.РФ

ЭКСПЕРТНЫЙ ЖУРНАЛ

БИБЛИОТЕКА ЗАКАЗЧИКА

№ 08/2024

В ЭТОМ НОМЕРЕ

Тестирование программно-аппаратных комплексов, построенных на базе отечественных процессоров семейства «Эльбрус», с помощью специализированной электронной торговой площадки ЕТРФ

Отдельные особенности управления закупками главного распорядителя средств бюджета (ГРСБ) с большим количеством подведомственных учреждений

Проблемы предупреждения за нарушение требований антимонопольного законодательства Российской Федерации

Практика рассмотрения и оценки конкурсных заявок по детализирующему показателю «наличие опыта»

О некоторых вопросах, связанных с начислением неустойки за неисполнение (ненадлежащее исполнение) контракта

Допустимо ли требовать поставки товара российского происхождения при осуществлении закупки по Закону № 223-ФЗ?

Ответы на вопросы



**Учебный центр «ПРОГОСЗАКАЗ»
предлагает вниманию специалистов
в сфере закупок, работающих
в сфере здравоохранения,
авторские курсы повышения квалификации**



**Григорий Александров —
эксперт по закупкам в здравоохранении**

автор многочисленных руководств по осуществлению закупок медицинских товаров, ставших бестселлерами среди специалистов в сфере закупок в 2018–2023 гг.

представляет вашему вниманию:

- курс «Закупки в сфере здравоохранения»
- курс «Закупки лекарственных средств»
- курс «Закупки медицинских изделий»

Целевая аудитория:

1. **Контрактные управляющие и работники контрактных служб медицинских организаций**
2. **Провизоры и специалисты, ответственные за закупку медицинских изделий и дезинфицирующих средств**
3. **Члены комиссий по закупкам, работающие в медицинских организациях**
4. **Руководители медицинских организаций**

В ходе обучения вы:

- **изучите полный цикл закупки медицинских товаров: лекарственных препаратов, медицинских изделий, дезинфицирующих средств**
- **научитесь готовить техзадания на закупку лекарственных препаратов и медицинских изделий, разберетесь в типовых контрактах на их поставку**
- **получите практический навык рассмотрения заявок участников закупок и принятия решений по ним**
- **научитесь оптимизировать закупочный процесс в своем учреждении, грамотно распределять риски и ответственность**

**Посмотреть программу курса
и узнать условия обучения
можно на сайте: medzakupki.online**

**ПОСМОТРЕТЬ
ПРОГРАММУ:**





Здравствуйте, дорогие читатели!

Одним из важнейших факторов развития системы государственного стратегического управления является укрепление технологического суверенитета, которое на сегодняшний день определяет критерии обеспечения информационной безопасности. В связи с этим данный выпуск журнала ПРОГОСЗАКАЗ.РФ открывается статьей о тестировании систем хранения данных на платформе процессоров семейства «Эльбрус» с помощью федеральной специализированной электронной торговой площадки ЕТПРЕ, которая была отобрана Правительством РФ для проведения закрытых закупок.

Также вы познакомитесь с особенностями управления закупками главного распорядителя средств бюджета, имеющего большое количество подведомственных учреждений. Узнаете, как складывается правоприменительная практика по вопросу включения в извещение о закупке предупреждения за нарушение требований антимонопольного законодательства РФ (соответствующая обязанность появилась у заказчиков с 1 января 2024 г.). Изучите практику рассмотрения и оценки конкурсных заявок по детализирующему показателю «наличие опыта» квалификационного критерия оценки.

Кроме того, в этом выпуске мы поднимаем важные вопросы, связанные с начислением неустойки за неисполнение (ненадлежащее исполнение) контракта: как правильно определить период просрочки при расчете пени, какие обязательства признаются не имеющими стоимостного выражения. А заказчики, работающие по Закону № 223-ФЗ, узнают, допустимо ли требовать поставки товара российского происхождения.

Завершается номер 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

Елена Антипина, Александр Геллер

Тестирование ПАК, построенных на базе отечественных процессоров семейства «Эльбрус», с помощью специализированной электронной торговой площадки ЕТРС

12

Дмитрий Ренёв

Отдельные особенности управления закупками главного распорядителя средств бюджета (ГРСБ) с большим количеством подведомственных учреждений

27

Дмитрий Блинцов

Проблемы предупреждения за нарушение требований антимонопольного законодательства Российской Федерации

31

Гасан Хидиров

Практика рассмотрения и оценки конкурсных заявок по детализирующему показателю «наличие опыта»

Уважаемые читатели, вы можете предложить свою тему для публикации и отправить пожелания по содержанию журнала на ✉ ottorolend@gmail.com

ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

№ 08, август 2024 года

Электронная версия журнала

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

Регистрационный номер СМИ:

ПИ № ФС 77 - 78400

от 08.06.2020

Корректор

С. А. Фомина

Дизайн обложки

А. М. Гурина

Перепечатка материалов допускается только с письменного согласия редакции

Дизайн-макет, верстка

А. М. Гурина

47

Олег Гурин

О некоторых вопросах, связанных с начислением неустойки за неисполнение (ненадлежащее исполнение) контракта

69

Снежана Постовалова

Допустимо ли требовать поставки товара российского происхождения при осуществлении закупки по Закону № 223-ФЗ?

76

Елена Чернюк

Ответы на вопросы

81

Список сокращений

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

Служба клиентской поддержки:

телефон/факс: (8634) 38-26-19

e-mail: progoszakaz@mail.ru

сайт: www.progoszakaz.rf

Адрес редакции:

347939, Ростовская обл., г. Таганрог,

ул. Чайковского, д. 20

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 № 037

Подписано в печать 22.07.2024

Дата выхода в свет 23.07.2024

Формат 174 × 246

Печать офсетная

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



Тестирование ПАК, построенных на базе отечественных процессоров семейства «Эльбрус», с помощью специализированной электронной торговой площадки ETPRF

Елена Антипина

генеральный директор Института государственно-частного планирования, руководитель Межведомственной рабочей группы по научно-промышленным кластерам двойного назначения



Александр Геллер

к.э.н., исполнительный директор ETPRF

Современный мир — это система, постоянно меняющаяся под влиянием глобальных процессов. Политическая ситуация в мире, характеризующаяся усилением нестабильности и глобальных вызовов, ставят перед нашим государством и специалистами по информационной безопасности новые задачи, требующие способности не только адаптироваться к изменениям, но также предотвращать угрозы.

Одним из важнейших факторов развития системы государственного стратегического управления является укрепление технологического суверенитета, которое на сегодняшний день определяет критерии обеспечения информационной безопасности.

Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин в своем обращении к Федеральному Собранию указывал приоритетные направления развития: «Нужно достичь технологического суверенитета в сквозных сферах, которые обеспечивают устойчивость всей экономики страны. Это

средства производства и станки, робототехника, все виды транспорта, беспилотные авиационные, морские и другие системы, экономика данных, новые материалы и химия. Важно создавать глобально конкурентные продукты, опираясь на уникальные отечественные разработки. Также необходимо наладить внутренние кооперационные цепочки и международные технологические платформы».

Обеспечение технологического суверенитета невозможно без собственной архитектуры многофункционального микропроцессора и построенной вокруг него программной и аппаратной экосистемы, составляющей программно-аппаратные комплексы.

Именно такой архитектурой выступает архитектура «Эльбрус», разработанная АО «МЦСТ», которая является оригинальной отечественной разработкой. Ключевые черты архитектуры «Эльбрус» — высокая производительность и энергоэффективность, достигаемые при помощи механизма параллельных вычислений. На сегодняшний день необходимо сосредоточиться на ресурсном и техническом развитии архитектуры «Эльбрус» в ее нынешнем и перспективном исполнениях.

Именно эти задачи ставит Коллегия Военно-промышленной комиссии Российской Федерации перед АО «МЦСТ» и ООО «НИЦ ЦТ» — лидером производственной кооперации Московского научно-промышленного кластера двойного назначения «Российские программно-аппаратные комплексы».

Механизм научно-промышленного кластера двойного назначения был предложен Институтом государственно-частного планирования как альтернатива сокращению производственной и кадровой базы организаций оборонно-промышленного комплекса в период снижения государственного оборонного заказа.



Научно-промышленный кластер двойного назначения — это региональный консорциум организаций ОПК, научно-образовательных организаций, средних

и малых инновационных компаний с целью выпуска высокотехнологичной продукции гражданского и двойного назначения, сохранения и развития научно-промышленной инфраструктуры и кадрового потенциала организаций ОПК для оперативного переключения между режимами диверсификации и мобилизации.

В целях развития данного вида кластерной кооперации была создана Межведомственная рабочая группа по научно-промышленным кластерам двойного назначения при коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации, в которую вошли также представители Минобороны России, Минпромторга России, Минэкономразвития России, Минобрнауки России, Минстроя России, Минприроды России, а также целый ряд ведущих профильных институтов развития и НИИ, таких как ВЭБ.РФ, Фонд перспективных исследований, ФГУП ВНИИ «Центр» Минпромторга России, ФГАУ НИИ «Восход» Минцифры России, представители ГК «Роскосмос», «Алмаз-Антей» и других ведущих организаций ОПК.

На первом этапе было создано несколько пилотных научно-промышленных кластеров двойного назначения в Сибирском и Уральском Федеральных округах. Следует отметить, что научно-промышленные кластеры двойного назначения органично вписались в территориальную и отраслевую повестку. Важная роль кластеров данного типа в территориальном развитии была признана Межведомственной рабочей группой (МРГ) коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации по диверсификации и развитию рыночных механизмов в организациях оборонно-промышленного комплекса в целях импортозамещения и реализации национальных проектов. Преимущества данной формы кластерной кооперации для отраслевого развития были акцентированы на заседаниях Экспертного совета по диверсификации оборонно-промышленного комплекса и импортозамещению при Правительственной комиссии по импортозамещению. Также, на сегодняшний день научно-промышленные кластеры двойного назначения рассматриваются Российской академией наук как важный элемент реализации актуализируемой в настоящее время Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Интеграция промышленности, инжиниринга, науки и образования в рамках научно-промышленного кластера двойного назначения выражается, прежде всего, в обеспечении возможности реализации совместных кластерных проектов. Именно с этой целью подписывается соглашение о совместной деятельности; создается координационный центр кластера; формируются координационные советы главных инженеров, кадровиков, маркетологов. При этом в целях создания организационно-финансовых основ взаимодействия

по созданию сложной высокотехнологичной продукции и обеспечения оперативного вывода ее на рынок участниками кластерных проектов могут быть созданы специальные проектные компании (СПК). В нашей практике были достигнуты договоренности о том, чтобы соучредителями таких компаний в разных случаях выступили Союз машиностроителей России, дочерние предприятия ГК «Роскосмос» и другие крупные корпорации с широким набором необходимых производственных мощностей и компетенций.

Чтобы в рамках и проектной, и текущей деятельности опираться на новейшие научные разработки и создавать научный задел на будущее, в рамках каждого кластера предусмотрена организация одного или нескольких центров компетенций. Рациональная специализация центров компетенций, создаваемых в рамках научно-промышленных кластеров двойного назначения, основывается, как правило, на многолетней деятельности научных школ, разработки которых получили признание на российском и международном уровнях. Отсюда магистральной задачей центров компетенций является проведение научных исследований с учетом специализации конкретного кластера, формирование на их основе баз знаний и предложение оптимальных способов решения тех или иных производственных задач.

В частности, в Московском научно-промышленном кластере двойного назначения «Российские программно-аппаратные комплексы» таким центром компетенции является созданная ООО «НИЦ ЦТ» на базе Московского физико-технического института (МФТИ) Лаборатория программно-аппаратных комплексов с искусственным интеллектом, кроме того, планируется организация инжинирингового центра в МГТУ им. Н.Э. Баумана, а также ряд других инфраструктурных проектов для всех участников кластера.

Координационным центром кластера выступит совместная организация (ООО «Эльбрус-доверенные решения»), которую учредили АО «МЦСТ» и ООО «НИЦ ЦТ» для создания доверенных программно-аппаратных комплексов для критической информационной инфраструктуры (КИИ) на базе микропроцессоров «Эльбрус» и собственной операционной системы, специально разработанной ООО «НИЦ ЦТ» под архитектурные особенности и преимущества данного микропроцессора, включая режим безопасных вычислений.

Соглашение о создании Московского научно-промышленного кластера двойного назначения «Российские программно-аппаратные комплексы» будет подписано на Форуме «Армия-2024». В состав кластера войдут следующие организации: ООО «Эльбрус. Доверенные решения», ООО «НИЦ ЦТ», АО «МЦСТ», ФГБУН «ИСП РАН», ФГБУН «ЦЭМИ РАН», ПАО «ИНЭУМ», ФАУ «ГОСНИАС», ФГАОУ ВО «МФТИ», ФГБОУ ВО «МГТУ», ФГБОУ ВО

«МИРЭА», ФГБУ ВО «МТУСИ», АО «Научно-производственное объединение «ТЕХНОМАШ» имени С. А. Афанасьева, ООО «Институт государственно-частного планирования».

Кластер будет специализироваться на разработке и производстве отечественных доверенных программно-аппаратных комплексов (ПАК) и специализированного программного обеспечения для использования на объектах КИИ, в первую очередь — для региональных центров управления (РЦУ) и объектов информационной инфраструктуры организаций оборонно-промышленного комплекса (ИТ-ОПК). На базе описанных выше разработок ООО «НИЦ ЦТ» уже сегодня начала разработку и тестирования систем хранения данных (СХД) на микропроцессоре «Эльбрус» с собственной операционной системой. Одним из важных пилотных проектов является тестирование СХД на платформе процессоров семейства «Эльбрус» с помощью федеральной специализированной электронной торговой площадки ЕТПРФ, которая отобрана Правительством РФ для проведения закрытых закупок.

Целью проведения данного тестирования является проверка работы в условиях действующей электронной торговой площадки системы хранения данных (СХД) и сервера общего назначения, изготовленных на платформе процессоров «Эльбрус-8СВ».

Для тестирования специалистами ООО «НИЦ ЦТ» был собран стенд, включающий в себя:

- Сервер общего назначения на отечественных процессорах «Эльбрус-8СВ» Э2К Алайд 2-8СВ с развернутой СУБД PostgreSQL, выполняющий функции сервера баз данных.
- Систему хранения данных (СХД) BITBLAZE Sirius серии E3100, также реализованной на отечественных процессорах «Эльбрус-8СВ». Отличительной особенностью данной СХД является ее двухконтроллерное исполнение, которое позволяет значительно повысить доступность данных.
- Реестровый коммутатор QTECH QSW-4530-30TX (номер реестровой записи: ТКО-170/23, 19.09.2024) для организации высокоскоростного доступа до сервера и СХД. Выбор данного коммутатора обусловлен наличием портов пропускной способностью как 1G (гигабит) так и 10G, что позволяет эмулировать на стенде клиентов с различной скоростью доступа к серверам.

Совместно командами IT-специалистов ООО «НИЦ ЦТ» и федеральной специализированной электронной торговой площадки ЕТПРФ была выработана комплексная методика тестирования, которая включает тестирование сервера и СХД как самостоятельных устройств, так и тестирование их совместной работы.

Данный пилотный проект должен продемонстрировать работоспособность отечественных доверенных программно-аппаратных комплексов (ПАК) в государственных ответственных системах электронных торгов. Результаты тестирования будут озвучены на форуме «Армия-2024» в рамках расширенного заседания Межведомственной рабочей группы коллегии Военно-промышленной комиссии Российской Федерации по диверсификации и развитию рыночных механизмов в организациях оборонно-промышленного комплекса в целях импортозамещения и реализации национальных проектов на тему: «Экосистема технологического суверенитета: научно-промышленные кластеры двойного назначения и технологические платформы». ■

Отвечаем на вопросы читателей

Нужно ли устанавливать условия допуска в соответствии с Приказом № 126н при закупке МФУ (позиция КТРУ 26.20.18.000-00000069), если код ОКПД2 26.20.18.000 исключен из классификатора с 1 марта 2023 г.?

Предметом закупки являются товары с кодом ОКПД2 26.20.18.120 «Устройства периферийные с двумя или более функциями: печать данных, копирование, сканирование, прием и передача факсимильных сообщений, с функциями безопасности информации, обеспеченными встроенными, в т. ч. криптографическими, средствами защиты». В приложения № 1 и 2 к Приказу № 126н включены товары с кодом ОКПД2 26.20.18.000 «Устройства периферийные с двумя или более функциями: печать данных, копирование, сканирование, прием и передача факсимильных сообщений», который исключен из классификатора ОКПД2 с 1 марта 2023 г.

В приложениях к Приказу № 126н действующий код ОКПД2 26.20.18.120 не упоминается. Вместе с тем в соответствии с п. 1 Приказа № 126н условия допуска устанавливаются именно на товары, указанные в приложениях, а не на коды ОКПД2. МФУ и до, и после 1 марта 2023 г. относились к товарам, прямо указанным в приложениях к Приказу № 126н, а именно к «устройствам периферийным с двумя или более функциями: печать данных, копирование, сканирование, прием и передача факсимильных сообщений». Кроме того, в классификаторе ОКПД2 код 26.20.18 «Устройства периферийные с двумя или более функциями: печать данных, копирование, сканирование, прием и передача факсимильных сообщений» имеет такое же наименование, какое до 1 марта 2023 г. имел код ОКПД2 26.20.18.000.

Даже если предположить ошибку, то лучше, на наш взгляд, ошибочно установить условия допуска в соответствии с Приказом № 126н, чем ошибочно не установить их, ведь неустановление условий допуска может привести к заключению контракта по более высокой цене.



Отдельные особенности управления закупками главного распорядителя средств бюджета (ГРСБ) с большим количеством подведомственных учреждений

Дмитрий Ренёв
эксперт в сфере закупок

Управление закупками и в обычном случае — задача весьма нетривиальная, а в случае большого количества подведомственных учреждений — нетривиальная вдвойне.

В данной статье постараемся осветить наиболее общие проблемы и возможные подходы к их решению.

Предварительные замечания

Во-первых, об управлении закупками подведомственных заказчиков всерьез можно рассуждать, только если их возможность самостоятельно публиковать извещения о закупках, осуществлять иные необходимые действия ограничена программно-аппаратными средствами (наличие региональной либо отраслевой информационной системы обеспечения государственных закупок, взаимодействующей с ЕИС) либо посредством административного давления, выраженного в той или иной форме: устной («Все документы перед публикацией — сюда, если хотите получать субсидию на выполнение госзадания вовремя и в нужном объеме») или письменной (наличие того или иного документа, определяющего некоторые обязанности подведомственных заказчиков).

Второй момент: необходимо наличие у ГРСБ достаточно кадрово обеспеченной контрактной службы. Так, например, автор лично знает ГРСБ с более чем сотней подведомственных заказчиков, при этом у ГРСБ отсутствует не то что управление, а даже отдел госзаказа. Есть сектор из трех (по факту — из двух) человек, включая начальника сектора. В этом случае всерьез рассуждать о каком-либо «управлении закупками», разумеется, нелепо.

В-третьих, в статье не рассматривается случай, когда ГРСБ выступает уполномоченным органом по отношению к подведомственным заказчикам. Так,

например, администрации районов в Санкт-Петербурге являются уполномоченными органами по отношению к своим подведомственным заказчикам. Управление закупками в рамках такой деятельности имеет ряд существенных особенностей, которые, возможно, будут рассмотрены в отдельной статье.

В-четвертых, будут рассмотрены наиболее общие, в той или иной мере присущие в любом случае особенности взаимодействия и управления закупками большого количества подведомственных заказчиков.

Разумеется, в отдельных отраслях существует и своя ярко выраженная специфика.

Так, например, управление закупками учреждений здравоохранения — это практически уже целая отдельная отрасль закупочной деятельности, в связи с большим количеством регулирующих эту деятельность нормативно-правовых актов, непростых для понимания неподготовленным человеком и тем более непростых для исполнения.

Или, например, управление закупками учреждений образования также весьма специфично, поскольку имеет выраженную сезонность. Например, любые ремонтные работы в учреждениях образования проводятся исключительно во время школьных каникул.

Нечто аналогичное можно, по всей видимости, сказать и про управление закупками в любой другой отрасли экономики.

Однако представляется, что и в этих случаях имеют место описанные в статье особенности.

Кроме того, в статье умышленно, чтоб излишне не усложнять изложение материала, не затронут такой важный дополнительный способ организации закупок подведомственных заказчиков, как совместные торги.

I. Ряд особенностей при большом количестве подведомственных заказчиков

Итак, при наличии большого количества подведомственных заказчиков на непростые требования, выдвигаемые всем корпусом законодательства в сфере закупок, накладывается ряд особенностей, таких как:

- плотный поток информации;
- разнообразие закупаемых товаров, работ, услуг;
- кадровые проблемы;
- необходимость обеспечения однообразия понимания норм закона;
- временной дефицит;
- большое количество потенциально конфликтных ситуаций.

Рассмотрим их по порядку.

1. Плотный поток информации

Поток информации является мало того что достаточно плотным, так еще и весьма разнообразным в силу различия объектов закупок у подведомственных заказчиков [особенно у территориальных исполнительных органов государственной власти (далее — ИОГВ), в ведомстве которых находятся чаще всего учреждения совершенно различного функционала, от здравоохранения до образования и культуры и т. п.].

Кроме того, в силу особенностей информационного обеспечения закупок информация ГРСБ о закупках подведомственных учреждений является еще и неполной (это касается в т. ч. и регионов, имеющих региональные информационные системы закупок, взаимодействующие с ЕИС).

Так, в частности, ГРСБ почти никогда не в состоянии качественно отследить, например, известил ли должным образом подведомственный заказчик орган контроля о заключении контракта с единственным поставщиком в случаях, предусмотренных Законом № 44-ФЗ, и правомерно ли отклонил ту или иную заявку при проведении конкурсной процедуры. И таких примеров можно привести множество.

2. Разнообразие закупаемых товаров, работ, услуг

Выше это упоминалось вкратце. Развернем чуть пошире.

Как у территориальных, так у отраслевых ИОГВ подведомственные заказчики закупают совершенно разнородные ТРУ.

Например, территориальные ИОГВ курируют обычно учреждения:

- образования (причем как дошкольного, так и школьного, и даже дополнительного);
- здравоохранения (причем разнонаправленные: как поликлиники, так и стоматологические поликлиники, женские консультации и т. п., у каждого из которых имеются закупки, специфические только для них);
- культуры (дома культуры);
- прочие (такие как жилищные агентства, централизованные бухгалтерии, службы заказчика и т. п.).

Отраслевые ИОГВ также могут иметь в своем подчинении учреждения разной направленности. Например, ИОГВ, ответственные за «культуру», среди подведомственных заказчиков имеют:

- театры;
- музеи;
- школы искусств.

Закупки этих учреждений кроме общих для всех черт также имеют свою ярко выраженную специфику.

3. Кадровые проблемы

Кадровые проблемы связаны с двумя основными моментами:

- кадровый дефицит, выраженный как в недостатке кадров необходимого уровня квалификации, так и просто в недостаточном количестве штатных единиц;
- текучесть кадров, в основном «на местах», у подведомственных заказчиков.

Чаще всего оба момента сочетаются, т. е. имеется и недостаток штатных единиц непосредственно у ГРСБ, и текучесть кадров у подведомственных заказчиков.

В результате непомерно возрастает нагрузка на штатную единицу, что неизбежно приводит к снижению качества работы, росту количества ошибок, «запущенности» отдельных направлений деятельности либо к превращению отдельных направлений деятельности в чисто формальные, выполненные для галочки в ночь перед плановой проверкой контролирующего органа.

Текучесть же кадров на местах приводит к общему снижению качества работы. Кроме того, косвенно ведет к увеличению информационной нагрузки на специалистов ГРСБ, поскольку возрастает необходимость в «ручном управлении» отдельными подведомственными заказчиками, растет число внеплановых консультаций и т. д.

4. Необходимость обеспечения единообразия понимания норм закона

Целый ряд норм Закона № 44-ФЗ весьма непросто для понимания и тем более для практического применения, что ведет к различиям, часто довольно существенным, в правоприменительной практике.

В то же время необходимость единообразия понимания норм закона подведомственными заказчиками часто находится на периферии внимания руководителя контрактной службы ГРСБ, чему есть, разумеется, и объективные причины.

Методологическая деятельность вынужденно, ввиду временного дефицита, проводится набегами, как реакция на то или иное событие, например выявление какого-либо серьезного нарушения контролирующим органом.

Кроме того, часто важность такого рода деятельности недооценивается.

Тем не менее, вести ее необходимо. В основном используются следующие два способа:

- 1) проведение семинаров-совещаний;
- 2) издание инструктивно-методических писем.

5. Временной дефицит

Дефицит времени — бич деятельности по осуществлению закупок. Основных причин временного дефицита три:

- 1) общий постоянный большой поток информации;
- 2) непонимание профильными специалистами, руководством специфики деятельности контрактной службы, восприятие ее работы как чисто технической;
- 3) неустранимая непредсказуемость рабочего процесса.

Что касается первой причины, она уже была рассмотрена в предыдущих разделах.

Вторая причина приводит к тому, что описание объекта закупки (техническое задание) готовится профильным специалистом (отделом) до последнего дня и передается в подразделение, ответственное за непосредственное размещение информации о закупке в ЕИС, не просто в последний день, а еще и «за пять минут» до окончания рабочего времени с немедленным докладом руководству: «Всё в госзаказе!».

Общая неустранимая непредсказуемость рабочего процесса связана как с деятельностью контрольных органов (внезапные запросы, внеплановые проверки), так и с обычной текущей деятельностью заказчиков, когда сплошь и рядом мы оказываемся в положении «поезд уже ушел, но надо что-то делать».

6. Большое количество потенциально конфликтных ситуаций

Истоки конфликтных ситуаций лежат как в недостаточной компетентности большинства подведомственных заказчиков, так и в своеобразном отношении руководителей подведомственных учреждений к понятию финансово-хозяйственной самостоятельности, а также к предоставляемой Законом № 44-ФЗ «самостоятельности» каждого из заказчиков.

Обычно вышеизложенное понимается в смысле «что хочу, то и ворочу».

Контроль со стороны ГРСБ, к тому же осложненный особенностями информационного обеспечения закупок, вызывает заметное раздражение и очевидное желание переломить ситуацию в свою пользу.

Особенно часто это касается проведения малых закупок на сумму до 600 тыс. руб., а также закупок, проводимых на средства от разрешенной предпринимательской деятельности (в рамках Закона № 223-ФЗ).

К контролю за такими закупками необходимо относиться особенно внимательно, поскольку, в частности, на малые закупки частенько дробятся крупные объекты закупки с целью уйти от открытых конкурсных процедур.

Осложняется разрешение конфликтных ситуаций тем, что различные подведомственные заказчики обычно находятся в ведении различных заместителей руководителя ГРСБ. Последние, будучи заинтересованы в результативности работы учреждений в своих отраслях, воспринимают специалистов контрактной службы как досадное препятствие в своей деятельности.

II. Пути если не преодоления, то смягчения этих непростых особенностей

Разумеется, рассмотренные особенности могут отличаться у различных ГРСБ, тем не менее в той или иной степени они присутствуют у всех.

Далее рассмотрим некоторые шаги, которые позволят, возможно, несколько смягчить негативные моменты.

1. Прежде всего, надо отдавать себе отчет, что **полный порядок в управлении закупками в случае большого количества подведомственных заказчиков навести не удастся.** Определенные, постоянно возникающие проблемы, некоторую неразбериху, ошибки и т. п. необходимо воспринимать как неизбежное зло. Наша задача — не полностью исключить его (это, повторюсь, невозможно), а свести к минимуму.

Понимание этого факта исключительно важно, иначе руководитель контрактной службы рискует потерять сон и аппетит, внутренне выгореть, что, безусловно, отрицательно скажется на добросовестном и высококачественном выполнении им своих обязанностей.

2. Поскольку управление закупками самостоятельных с точки зрения законодательства заказчиков всегда сопряжено с чисто административным давлением и находится в поле некоторой законодательной неопределенности, **одной из возможностей ввести взаимодействие с подведомственными заказчиками в некоторые рамки является издание распоряжения, утверждающего регламент взаимодействия с ними.**

Предварительно необходимо сказать, что такой регламент неизбежно будет постоянно нарушаться, но это не повод его не иметь.

Необходимость регламента обусловлена потребностью упорядочить взаимодействие ГРСБ и подведомственных учреждений, дать опору руководителю контрактной службы в случае возникновения (неизбежного) конфликтных ситуаций, исключить или во всяком случае значительно уменьшить возможность раздергивания рабочего дня на улаживание малозначительных, но многочисленных вопросов.

Важным моментом, который может обеспечить регламент, является введение с его помощью в оборот ряда типовых документов и форм, которые при своем применении облегчат и резко ускорят работу при неизбежном большом документообороте.

Кроме того, издание такого рода документа требует согласования большого количества служб ГРСБ и подписания обычно руководителем. Тем самым руководитель будет проинформирован (по крайней мере юридически)

о наличии такого рода проблем и их сложности, что в любом случае является нелишним.

Причем именно это, с моей точки зрения, не менее важный момент, чем чисто формальное закрепление правил взаимодействия, взаимных прав и обязанностей.

Недостаточное понимание руководством специфики деятельности контрактной службы, важности и сложности ее работы — одно из основных, с моей точки зрения, препятствий в нормализации управления подведомственными заказчиками.

3. Необходимо, используя всякую возможность, путем ли проведения семинаров по отдельным вопросам или в личных беседах **заниматься углублением знаний работников контрактной службы.**

Причем это касается в основном не столько непосредственно занятых в осуществлении закупок, сколько специалистов профильных направлений, которые заняты подготовкой описания объекта закупки (ТЗ) по тем или иным направлениям деятельности.

Почти всегда данные специалисты, де-юре находясь в составе контрактной службы, де-факто абсолютно не представляют себе, даже в общих чертах, дальнейший путь от подготовленного ими ТЗ до подписания контракта.

Именно это зачастую приводит к конфликтным ситуациям и даже к тупиковым моментам, когда, например, времени на объявление той или иной процедуры практически не осталось (надо вчера!), а представленное описание объекта закупки не может быть опубликовано по целому ряду серьезных причин (указание конкретных марок производителей и товарных знаков, избыточные требования, противоречащие друг другу пункты и т. п.).

Без понимания, хотя бы самого общего, требований законодательства в сфере закупок профильными специалистами наведение порядка в деятельности ГРСБ невозможно. А при управлении закупками большого количества подведомственных заказчиков понимание и порядок в деятельности самого ГРСБ как заказчика играют большую, часто недооцениваемую роль.

III. Непосредственная и повседневная работа с подведомственными заказчиками

Непосредственная работа с заказчиками кроме повседневной должна включать в себя и ряд направлений периодической (методологической) деятельности:

- 1) семинары (совещания);
- 2) управление нормированием;
- 3) ведомственный контроль и внеплановые проверки.

Повседневная работа может быть структурирована следующими способами, каждый из которых имеет как свои недостатки, так и достоинства:

- разделение на группы по видам деятельности учреждений с поручением отдельным специалистам;
- разделение по разным типам закупок.

Сначала рассмотрим мероприятия, которые рекомендуется проводить периодически.

Непосредственная работа

1. Проведение семинаров (совещаний)

Да, безусловно, проведение семинаров и тематических совещаний требует серьезных затрат рабочего времени и усилий, однако при правильной организации и подготовке эти усилия окупаются вполне.

При этом семинары желательно проводить на перспективу, т. е. разбирая вопросы, которые пока еще не обострились непосредственно в данный момент времени, но освещение которых необходимо и полезно с точки зрения руководителя контрактной службы.

В то же время совещания проводятся именно по поводу, тому или иному.

При подготовке семинаров руководитель контрактной службы должен четко понимать, какую именно тему и в каком ключе желательно обсудить. Причем приоритетными являются темы, связанные с вопросами, занимающими в повседневной деятельности контрактной службы ГРСБ наибольшее непродуктивно расходуемое время.

Например, в документах, которые в соответствии с регламентом поступают на согласование в контрактную службу ГРСБ, слишком часто присутствует определенный тип ошибок (неверный расчет НМЦК, описание объекта закупки не соответствует требованиям Закона № 44-ФЗ и т. д.).

Таким образом, при проведении семинара желательно подробно осветить именно такого рода вопросы.

Разумеется, для доклада по вопросам можно пригласить и какого-либо специалиста со стороны (например, представителя той или иной торговой площадки), что сэкономит рабочее время руководителя контрактной службы.

Однако, с моей точки зрения, руководитель контрактной службы не должен пренебрегать возможностью выступить по вопросу лично и лично же ответить на вопросы присутствующих. Собственный авторитет руководителя контрактной службы ГРСБ слишком ценный ресурс, чтоб пренебрегать его укреплением.

Вторым возможным способом выявления необходимых для обсуждения тем является способ «опроса местных жителей», причем наиболее эффективным

образом опрос проводится в случае наличия общего с подведомственными заказчиками чата в том или ином мессенджере.

Надо сказать, что общие чаты в настоящее время находят все большее распространение, однако их наличие часто приводит только к лишней головной боли руководителя контрактной службы, поскольку чаты засоряются препирательствами, малозначащими вопросами, в итоге просто воруют время. При создании общего чата желательно понимать, что это инструмент и только, причем инструмент именно в руках руководителя контрактной службы, а не подведомственных заказчиков. Кроме того, любым инструментом надо уметь пользоваться.

Так, при создании общего чата необходимо сразу установить жесткие правила его ведения. Все, что не соответствует этим правилам, должно безжалостно удаляться. Срочные вопросы должны задаваться исключительно сверху вниз, от руководителя контрактной службы ГРСБ — к подведомственным заказчикам, снизу вверх могут поступать только ответы на запросы руководителя контрактной службы и т. д.

Третьим поводом для проведения семинара может служить принятие (вступление в силу) изменений в действующее законодательство, касающееся сферы закупок, причем очень желательно, чтобы к моменту проведения семинара руководитель контрактной службы, специалисты ГРСБ сами в значительной мере усвоили смысл внесенных поправок.

2. Управление нормированием

Довольно важный инструмент, работе с которым, к сожалению, зачастую уделяется недостаточное внимание.

Правовые акты о нормировании издаются ежегодно, их создание и согласование отнимают довольно значительное время.

Кроме того, специалистов, которые по-настоящему разбираются в этой непростой теме, довольно мало.

Тем не менее грамотно составленный перечень предельных значений характеристик товаров (работ, услуг) и предельных цен может оказаться весьма полезным при управлении закупками подведомственных заказчиков. Возможность вместо бесконечных споров просто указать на определенную строчку в нормативно-правовом акте — бесценна. Это экономит массу времени и сил.

Да, эта сторона деятельности, точнее говоря ее последствия, зачастую вызывает раздражение, поскольку заказчики и так действуют в «клетке», заданной КТРУ, ОКПД2, различными перечнями, связанными с закупками у организаций инвалидов, учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, запретами, ограничениями и условиями допуска иностранных товаров

(«третий лишний», «второй лишний») и т. п., однако это не повод, чтобы пренебрежительно к ней относиться.

В идеале желательно в составе контрактной службы ГРСБ иметь отдельного специалиста, занимающегося исключительно нормированием и глубоко погруженного в данную тему. Понятно, что это не всегда возможно и издание правового акта о нормировании ляжет дополнительной нагрузкой на специалиста, в ежедневном режиме занятого и иной работой.

Поэтому содержание такого акта придется самым внимательным образом контролировать лично руководителю контрактной службы. В частности, чтобы избежать чрезмерно жестко, невыполнимо заданных ограничений.

3. Ведомственный контроль

Ведомственный контроль сам по себе довольно странное мероприятие. По сути, ГРСБ, проведя контрольные мероприятия по соблюдению действующего законодательства в сфере закупок тем или иным подведомственным заказчиком, при составлении акта по итогам проверки пишет некий «самодонос» для контролирующих органов.

Действительно, откуда могут быть серьезные нарушения, если вы сами в ежедневном режиме управляете их деятельностью? И если серьезные нарушения выявлены, то к кому этот вопрос в большей степени — к подведомственному заказчику или к вам?

Кроме того, проведение мероприятий ведомственного контроля, даже выполненное формально, для галочки, отнимает значительную часть рабочего времени.

Поэтому довольно часто запланированные проверки проводятся «оптом», по всему плану проверок на год, с составлением однотипных по возможности актов и в связи с надвигающейся проверкой деятельности самого ГРСБ.

Тем не менее, даже учитывая эти обстоятельства, ведомственный контроль может служить дополнительным инструментом в управлении подведомственными заказчиками, при умелом его использовании.

Желательно все же изыскать время и провести серьезную проверку в отношении отдельного заказчика, чья закупочная деятельность вызывает наибольшее раздражение или наибольшее беспокойство руководителя контрактной службы ГРСБ.

Важно, чтобы результаты такой проверки, в случае ее результативности, стали известны остальным подведомственным заказчикам.

Форма и способ доведения выявленных замечаний могут быть различными, от инструктивно-методического письма до проведения семинара или совещания с освещением выявленных замечаний. Одно важно: довести

информацию до сведения остальных подведомственных заказчиков следует обязательно!

Наибольший эффект приносит как раз не сама проверка, а именно мероприятия по ее результатам.

Что касается внеплановых проверок, их эффективность именно для общего управления деятельностью подведомственных заказчиков, вопреки сложившемуся (в основном у руководства) убеждению, довольно низка.

Зачастую внеплановые проверки — это элемент «реактивного» управления, т. е. проводятся «в связи с». И не так важно, проводятся ли они в связи с замечаниями контролирующих органов или по прямому поручению руководства. В любом случае, цель такого рода проверок зачастую далека от целей налаживания общей работы.

Тем не менее в случае, если в результате внеплановой проверки выявлены замечания, носящие общеинтересный характер (такое тоже бывает, хоть и редко), не стоит пренебрегать возможностью использовать полученную информацию на общее благо.

Повседневная работа

Обычная структура контрактной службы ГРСБ выглядит так: ядро в виде отдела (в идеале — управления) госзакупок и специалисты профильных структурных подразделений, занимающихся отдельными направлениями деятельности ГРСБ.

При этом работой с подведомственными заказчиками занимается преимущественно структурное подразделение, непосредственно отвечающее за закупки.

Руководителем контрактной службы ГРСБ иногда назначается заместитель руководителя, иногда руководитель структурного подразделения, отвечающего за закупки. На суть процесса это почти не влияет, т. к. непосредственной работой с подведомственными заказчиками все равно обычно занят руководитель подразделения, отвечающего за закупки.

Организовать (структурировать) повседневную работу с заказчиками можно двумя основными способами.

1. Разделение подведомственных заказчиков по группам деятельности

Например, в случае территориального исполнительного органа власти это могут быть:

- учреждения дошкольного образования;
- учреждения среднего образования;
- учреждения здравоохранения;
- учреждения культуры.

Подобным образом можно структурировать и работу отраслевых ИОГВ. При этом взаимодействие с каждым направлением поручается отдельному специалисту (специалистам).

Понятно, что при этом руководителю контрактной службы необходимо регулировать объем работы, выполняемой отдельными специалистами, поскольку количество и сложность проводимых закупок по направлениям могут существенно отличаться.

К недостаткам такого рода организации деятельности я бы отнес довольно высокие требования к необходимому уровню компетентности специалистов, поскольку они должны свободно ориентироваться практически во всем объеме законодательства в сфере закупок — от закупок малого объема до котировок, аукционов и конкурсов.

Тем не менее есть и свои плюсы, в частности в том, что закупки определенного направления легко типизируются и специалист, отвечающий за определенное направление, довольно быстро начинает легко ориентироваться в описании объектов закупок, обоснованиях НМЦК и т. д., что в итоге резко снижает количество ошибок.

2. Разделение по видам процедур

Вне зависимости от направлений деятельности, все подведомственные заказчики проводят определенный, установленный законом набор процедур:

- закупки малого объема;
- аукционы;
- котировки;
- конкурсы.

Вот именно по типам процедур и можно разбить сопровождение подведомственных заказчиков.

Опять же, объемы и сложность работы, выполняемой при таком типе организации деятельности, будут отличаться от специалиста к специалисту. Ориентироваться руководитель контрактной службы при этом должен на личные качества каждого из специалистов, его способность переваривать те или иные объемы информации, общую работоспособность и т. д.

Например, специалист, готовый выполнять большие объемы сравнительно несложной работы, может курировать закупки малого объема, в то время как специалиста, более склонного к креативу и менее склонного к однообразной работе, целесообразно использовать на направлении, отвечающем за конкурсные процедуры.

Важно при этом иметь в виду следующее. Если работа с подведомственными заказчиками уже структурирована определенным образом (а одна из двух

возможных форм сложится непременно), то к изменению этой структуры нужно подходить с особой осторожностью и двести раз подумав, даже если вам необходимость такого изменения очевидна.

3. Особое место специалистов, отвечающих за непосредственную публикацию извещений о проведении процедур в ЕИС

К сожалению, часто в самой контрактной службе ГРСБ к такого рода работникам относятся с недостаточной степенью внимания и уважения, по злой иронии считая их работу «технической». По нашему мнению, именно вокруг них должна выстраиваться непосредственная работа контрактной службы, именно такого рода специалист является первым и главным помощником руководителя контрактной службы, именно работа такого специалиста носит наиболее ответственный характер, именно этот специалист, наконец, может своими неправильными действиями (при формировании извещения, например, или при проверке извещений подведомственных заказчиков) загубить всю предыдущую работу большого количества специалистов, а внимательностью и компетентностью — не допустить публикации сведений, содержащих те или иные критические ошибки.

4. Работа с подведомственными заказчиками должна опираться на планы закупок

Зачастую работа с планами закупок подведомственных заказчиков ограничивается требованием к определенной дате после доведения лимитов бюджетных обязательств обязательно опубликовать планы закупок.

После чего руководитель контрактной службы выдыхает и далее идет ежедневная работа без большой оглядки на содержание этих планов, тем более что план закупок — это живой документ, подверженный периодическим и постоянным изменениям.

С нашей точки зрения, такой подход является если не ошибочным, то во многом недальновидным. Желательно уделить планированию закупок по возможности более пристальное внимание с точки зрения как полноты планов-графиков закупок, так и их изменяемости.

При этом полнота планирования зависит не только и не столько от добросовестности подведомственных заказчиков, но и от возможно более полного доведения до них предусмотренного бюджетом лимита бюджетных обязательств. Сейчас не будем углубляться в эту болезненную тему, однако руководитель контрактной службы должен учитывать в своей деятельности то, что, возможно, лимиты бюджетных обязательств могут быть доведены до заказчиков не сразу в полном объеме, а будут доводиться частями в течение года.

Если загрузка специалистов контрактной службы позволяет выполнять дополнительную работу, будет нелишним свести все планы закупок подведомственных заказчиков в единый документ, например в формате Excel. Такая общая таблица, кроме прочего, может послужить основой для дальнейшего сопровождения процедур закупок, отслеживания, у кого что в какой стадии находится.

Из опыта можно сказать, что ведение такой таблицы хоть и требует дополнительных усилий, однако часто становится неоценимым подспорьем, например, при срочном запросе информации руководством, составлении справок о текущем состоянии закупок и тому подобном информационном сопровождении деятельности ГРСБ.

5. Особое внимание следует уделять взаимозаменяемости специалистов

Как бы ни банально это звучало, тем не менее правильный режим труда и отдыха крайне важен.

Ни в коем случае не должно складываться ситуаций «незаменимости» отдельных специалистов, когда при их уходе в отпуск (при болезни) критически провисает какое-либо из направлений деятельности.

И, что особенно важно, руководитель контрактной службы не должен забывать про себя. Да, руководитель контрактной службы должен быть «заменим», хотя бы на срок две-три недели два-три раза в год.

Ошибочной стратегией является ожидание типа «вот сейчас напряженно, зато через две-три недели или два-три месяца эти дела закончатся, будет просвет, тогда и в отпуск».

Такого рода отношение как к отпуску подчиненных специалистов, так и к своему собственному приведет только к одному — профессиональному выгоранию и, как следствие, все большему количеству ошибочных действий.

То же самое касается не только отпусков, но и ежедневного режима работы.

Наш более чем четвертьвековой опыт работы, связанный с госзакупками, свидетельствует: правильная работа — это работа с 09:00 до 18:00 с перерывом на обед.

Если так не получается, значит, в организации работы присутствует серьезный изъян и его необходимо найти и устранить.

Да, разумеется, режим работы лично руководителя контрактной службы может быть плотно связан с режимом работы руководителя ГРСБ и не будет настолько регулярным, но режим работы подчиненных специалистов должен быть именно таким.

6. Последнее по счету, но не последнее по значению: общий настрой

Огромную роль играет общий настрой в деятельности контрактной службы.

Нервная обстановка, постоянный поиск виноватых, подозрительность никогда не идут на пользу общему делу.

Руководитель контрактной службы должен создать общий положительный фон работы, признать за подчиненными право на ошибку, любое выявленное ошибочное действие разбирать не с точки зрения «кто виноват», а исключительно с точки зрения «что делать», помня о том, что любая — подчеркиваю, любая — ошибка подчиненного является в конечном итоге ошибкой в управлении.

Заключение

Итак, мы рассмотрели отдельные особенности управления закупками большого количества подведомственных заказчиков.

Автор далек от мысли, что открыл что-то новое, однако изложенное поможет несколько упорядочить представление о такого рода деятельности.

Разумеется, это только начало большого и важного разговора, практически каждая из особенностей может служить темой для отдельной статьи. Возможно, в дальнейшем такие статьи и будут написаны как автором этого текста, так и другими, намного более компетентными специалистами. ■

Новости контрактной системы

С 1 июля 2024 г. вступил в силу новый порядок выдачи Минпромторгом России разрешения на закупку иностранного промышленного товара

Новый порядок выдачи Минпромторгом России разрешения на закупку иностранного промышленного товара для целей применения подп. «а» п. 3 постановления Правительства РФ от 30.04.2020 № 616 утвержден приказом Минпромторга России от 24.05.2024 № 2276. Наиболее существенные отличия от ранее действовавшего порядка, утв. приказом Минпромторга России от 29.05.2020 № 1755, касаются сокращения сроков обработки ответственным департаментом Минпромторга России поступившей заявки о выдаче разрешения на закупку иностранного промышленного товара.

При этом некоторые сроки устанавливаются впервые: например, в случае возвращения заявки на доработку такая доработка должна быть произведена заявителем в течение 15 рабочих дней со дня возврата заявки. Важное изменение произошло и в методологии сравнения характеристик необходимого заявителю товара с характеристиками аналогичных товаров: если ранее устанавливалась безусловная обязанность ответственного департамента Минпромторга производить поиск аналогичных товаров в евразийском реестре промышленных товаров, то сейчас предусматривается опциональное проведение такого поиска («по решению ответственного структурного подразделения»).



Проблемы предупреждения за нарушение требований анти-монопольного законодательства Российской Федерации

Дмитрий Блинцов

начальник отдела реализации национальных проектов управления экологии и природных ресурсов Липецкой области, государственный советник Липецкой области 1-го класса

С 1 января 2024 г. заказчик должен включать в извещение о конкурентных закупках, а также в закупке у единственного поставщика по ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ предупреждение об административной и уголовной ответственности за нарушение требований антимонопольного законодательства РФ о запрете участия в ограничивающих конкуренцию соглашениях, об осуществлении ограничивающих конкуренцию согласованных действий. Данная норма была введена Федеральным законом от 05.12.2022 № 500-ФЗ¹ в п. 24 ч. 1 ст. 42 и подп. «б» п. 3 ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ соответственно.

Согласно письму Казначейства России² указанное предупреждение автоматически отображается средствами ЕИС на официальном сайте при ознакомлении с извещением. Вместе с тем перечень информации, формируемой в составе извещения о закупке с использованием ЕИС, определен постановлением Правительства РФ от 27.01.2022 № 60³. При этом предупреждение об ответственности за участие в антиконкурентных соглашениях не входит в указанный перечень.

¹ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Закон был разработан ФАС России и направлен на усовершенствование механизма выявления картелей, повышение практики сбора доказательств по таким делам, а также предотвращения планируемых антиконкурентных действий на социально значимых товарных рынках. <https://fas.gov.ru/news/32322> (дата обращения 17.07.2024).

² Письмо Федерального казначейства от 01.02.2024 № 14-00-05/2588 «Об отображении информационного сообщения об антиконкурентных соглашениях в печатной форме извещения об осуществлении закупки».

³ «О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».

Здесь и кроется коллизия, с которой столкнулись участники контрактной системы. С одной стороны, у заказчика есть обязанность указывать эту информацию в извещении, с другой — при заполнении экранных форм извещения в ЕИС нет нужных разделов, что влечет за собой неблагоприятные последствия. Как складывается правоприменительная практика и как заказчики выходят из этой ситуации, расскажем в данной статье.

Позиция контрольного органа об отсутствии нарушения

Необходимо обратить внимание на тот факт, что автоматическое предупреждение в ЕИС появилось еще в 2023 г., т. е. до вступления в силу обязанности.

Пример

При проведении закупки поступила жалоба на действия заказчика об отсутствии в извещении о закупке и приложенных к нему электронных документах информации, предусмотренной п. 24 ч. 1 ст. 42 Закона № 44-ФЗ.

В письменных пояснениях заказчик отметил, что извещение было опубликовано в ЕИС 29 декабря 2023 г., т. е. до даты вступления в силу изменений. Вместе с тем требование в соответствии с п. 24 ч. 1 ст. 42 Закона № 44-ФЗ формируется автоматически во всех закупках, в т. ч. и в этой:

«Внимание! За нарушение требований антимонопольного законодательства Российской Федерации о запрете участия в ограничивающих конкуренцию соглашениях, осуществления ограничивающих конкуренцию согласованных действий предусмотрена ответственность в соответствии со ст. 14.32 КоАП РФ и ст. 178 УК РФ».

Учитывая вышеизложенное, комиссия контрольного органа пришла к выводу, что действия заказчика не противоречат действующему законодательству о контрактной системе. Довод заявителя был признан необоснованным⁴.

⁴ Решения Оренбургского УФАС России от 19.01.2024 по делу № 056/06/106-35/2024 (изв. № 0253100000223000568), Московского УФАС России от 03.07.2024 по делу № №077/06/106-8855/2024 (изв. № 0373100031924000414), Воронежского УФАС России от 02.07.2024 по делу № 036/06/42-838/2024 (изв. № 0131200001024006300), Санкт-Петербургского УФАС России от 01.07.2024 по делу № 44-2789/24 (изв. № 0372200047724000594), от 28.06.2024 по делу № 44-2752/24 (изв. № 0372200138624000042), Псковского УФАС России от 26.06.2024 по делу № 060/06/33-217/2024 (изв. № 0157200000324000725). В решениях Кировского УФАС России от 29.01.2024 по делу № 043/10/99-75/2024 (изв. № 0340200003323015673), от 29.01.2024 по делу № 043/10/99-76/2024 (изв. № 0340200003323015731), извещения по которым также были опубликованы до вступления в силу изменений, в рамках проведения внеплановой проверки антимонопольный орган констатировал, что в силу ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ заказчиком установлены единые требования к участникам закупки, в т. ч. в соответствии с п. 24 ст. 42 Закона № 44-ФЗ — предупреждение об административной и уголовной ответственности за нарушение требований антимонопольного законодательства РФ о запрете участия в ограничивающих конкуренцию соглашениях, осуществления ограничивающих конкуренцию согласованных действий.

А вот как реагируют на проблему большинство контрольных органов после 1 января 2024 г.

Пример

В поступившей жалобе заявитель указал следующий довод: в нарушение п. 24 ч. 1 ст. 42 Закона № 44-ФЗ извещение о закупке не содержит предупреждение об ответственности за антиконкурентные соглашения.

Правовая позиция УФАС: извещение опубликовано в ЕИС 17 июня 2024 г. В соответствии с п. 24 ч. 1 ст. 42 Закона № 44-ФЗ при осуществлении закупки путем проведения открытых конкурентных способов заказчик формирует с использованием ЕИС, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в ЕИС извещение о закупке, содержащее следующую информацию: предупреждение об административной и уголовной ответственности за нарушение требований антимонопольного законодательства РФ о запрете участия в ограничивающих конкуренцию соглашениях, осуществления ограничивающих конкуренцию согласованных действий.

При этом такая информация указывается в извещении автоматически программными средствами ЕИС. Дополнительного указания данной информации в документах извещения, например в проекте контракта или в описании объекта закупки, закон не требует. Данный довод отражен в письме Казначейства России от 01.02.2024 № 14-00-05/2588. При этом постановлением Правительства РФ от 27.01.2022 № 60 определен перечень информации, формируемой в составе извещения о закупке с использованием ЕИС (печатная форма извещения о закупке), в который не входит предупреждение об ответственности за участие в антиконкурентных соглашениях.

В связи с вышеизложенным данный довод жалобы признан необоснованным⁵.

Вместе с тем встречается и кардинально противоположный подход, та самая ложка дегтя. В этом случае контрольные органы не берут в расчет автоматическое информирование в ЕИС, а оценивают исключительно печатную форму извещения, которая априори не содержит необходимую информацию.

⁵ Решения Краснодарского УФАС России от 28.06.2024 по делу № 023/06/33-3215/2024 (изв. № 0318300394324000031), Свердловского УФАС России от 05.03.2024 по делу № 066/06/99-630/2024 (изв. № 0362100024324000005).

Позиция контрольного органа о нарушении

Пример правовой оценки

В нарушение требований п. 24 ч. 1 ст. 42 Закона № 44-ФЗ извещение о закупке не содержит предупреждение об административной и уголовной ответственности.

Нарушение⁶ регламентированной нормы в действиях заказчика образует признаки состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ⁷.

Такой подход является скорее исключением, чем нормой. В подавляющем большинстве случаев контрольные органы принимают сторону заказчика.

Вместе с тем, чтобы не получать штрафы, заказчики нашли следующие выходы из сложившейся ситуации:

- при заполнении экранных форм извещения в ЕИС добавлять предупреждение об антиконкурентных соглашениях в поле «Дополнительная информация»⁸, чтобы в печатной форме соответствующая информация отображалась;
- прикреплять дополнительные документы к структурированной форме извещения, в которых содержится данное предупреждение⁹.

Впрочем, большинство предпочитает ничего не делать, продолжая рассчитывать на автоматическое предупреждение в ЕИС и лояльность своего контрольного органа.

Автор надеется, что регулятор контрактной системы инициирует внесение соответствующих изменений в постановление Правительства РФ от 27.01.2022 № 60 и в жалобах на действия заказчика станет одним доводом меньше. ■

⁶ См. решения Хабаровского УФАС России от 08.05.2024 по делу № 114 (изв. № 0122100003124000012), Ненецкого УФАС России от 04.04.2024 по делу № 083/06/106-32/2024 (изв. № 0384300004224000020).

⁷ Размещение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, специализированной организации в ЕИС или направление оператору электронной площадки информации и документов, подлежащих размещению, направлению, с нарушением требований, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок... — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 15 тыс. руб., на юридических лиц — 50 тыс. руб.

⁸ Решение Ленинградского УФАС России от 30.05.2024 по делу № 047/06/42-1423/2024 (изв. № 0145200000424000884).

⁹ Решение Вологодского УФАС России от 29.02.2024 по делу № 035/06/49-173/2024 (изв. № 9800600001224000007).



Практика рассмотрения и оценки конкурсных заявок по детализирующему показателю «наличие опыта»

Гасан Хидиров

руководитель информационного отдела
ЭИС ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

Возможность установления такого квалификационного критерия, как «наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта» (далее — «наличие опыта»), предусмотрена п. 4 ч. 1 ст. 32 Закона № 44-ФЗ и подп. «в» п. 24 Положения об оценке заявок на участие в закупке, утв. постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 № 2604 (далее — Положение, ПП РФ № 2604).

В настоящей статье поговорим о практике, в основе которой лежат результаты работы закупочных комиссий заказчиков при оценке заявок участников закупок по квалификационному критерию. Вниманию читателей предлагается обзор самых распространенных споров в отношении оценки квалификации участников, при этом тема недостоверности сведений об опыте участников рассматриваться не будет. Данный вопрос станет предметом отдельного исследования.

В статье будет разбираться практика Центрального аппарата ФАС России, а также региональная судебная практика.

Обжалование действий комиссии заказчика

Первая сложность при обжаловании действий заказчиков заключается в положениях ч. 6 ст. 106 Закона № 44-ФЗ, согласно которым антимонопольная служба не вправе рассматривать жалобы на результаты оценки заявок по нестоимостным критериям, в связи с чем такое обжалование возможно осуществить только в суде. Однако это не означает, что ФАС России не принимает такие жалобы к рассмотрению в рамках контроля правильности применения заказчиком порядка оценки заявок, разработанного им для оценки конкурсных заявок. Ранее мы уже рассматривали данную тему¹.

¹ Хидиров Г. А. О рассмотрении жалоб на порядок оценки конкурсных заявок по нестоимостным критериям // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2022. № 8.

Вторая сложность при обжаловании действий заказчиков заключается в том, что участник, подавший заявку, в точности не знает, как была оценена его заявка и из чего вышел его итоговый балл. Дело в том, что протокол рассмотрения вторых частей заявок не должен содержать подробного описания процедуры оценки заявок участников на предмет их квалификации, достаточно лишь указать присвоенную по критерию оценку (п. 3 ч. 13 ст. 48 Закона № 44-ФЗ).

Это приводит к тому, что участники закупок не знают, почему их заявки так низко оценены, какие конкретно договоры и почему не были учтены при оценке их опыта.

Запрос на разъяснения протокола не приведет к его отмене и не улучшит положение участника. Более того, срок ответа на запрос о разъяснении составляет 2 рабочих дня², а срок для подачи жалобы в ФАС России — 5 календарных дней³. Вполне возможна ситуация, когда участник получит детальный ответ в отношении оценки своей заявки, но потеряет возможность обжаловать решение комиссии заказчика в антимонопольном органе, быстро восстановить свои права и, возможно, даже заключить контракт. В такой ситуации участнику остается идти только в суд, со всеми издержками, в т. ч. временными, и дополнительными рисками.

Такое положение участника закупки крайне затруднительно: абсолютно непонятно, что ему писать в жалобе, ведь причины неучета его документов ему неизвестны. Если просто написать, что заказчик ненадлежащим образом применил порядок рассмотрения и оценки заявок, можно получить отказ в рассмотрении от антимонопольной службы, которая будет ссылаться на ч. 6 ст. 106 Закона № 44-ФЗ.

Однако антимонопольная служба в большинстве случаев принимает к рассмотрению такие жалобы. Споры по поводу рассмотрения конкурсных заявок самые разнообразные. При этом большинства обращений в ФАС России можно было бы избежать, если бы заказчику вменялось в обязанность раскрывать порядок оценки заявок участников с указанием причин отказа от учета тех или иных конкретных документов.

Например, заказчики не принимают к рассмотрению договоры, последний акт по которым подписан позднее чем за 5 лет до даты окончания срока подачи заявок⁴. Также участники закупок не всегда прикладывают в составе заявок полный перечень документов, требуемый порядком рассмотрения и оценки

² Ч. 18 ст. 48 Закона № 44-ФЗ.

³ Ч. 2 ст. 105 Закона № 44-ФЗ.

⁴ Решение ФАС России от 24.06.2022 по делу № 28/06/105-2056/2022.

заявок⁵. Или же договоры и акты, подтверждающие их исполнение, содержат противоречивую информацию, не позволяющую сопоставить такие документы⁶. Все это приводит к тому, что договоры, содержащие такие несоответствия, не учитываются при оценке квалификации участника.

В некоторых случаях заявители жалоб соглашаются с доводами заказчика относительно причин непринятия к учету договора, подтверждающего квалификацию участника, ввиду допущенных в заявке ошибок. Однако о таких ошибках участники часто узнают только на этапе рассмотрения жалобы в антимонопольной службе⁷.

Иногда участникам закупок удастся доказать, что договоры, подтверждающие их квалификацию⁸, необоснованно не были приняты к учету. Но и в этом случае участник закупки узнает причину непринятия договора к учету только на этапе рассмотрения жалобы в ФАС России.

По мнению автора, число жалоб на действия комиссии при оценке конкурсных заявок могло бы уменьшиться, если бы участники получали более детальную информацию относительно своей заявки прямо из протокола.

Жалобы на недооцененную заявку

Жалобы участников на недооценку их заявок могут быть связаны с особенностями применения формул.

Пример 1

Заявитель жалобы не согласился с тем, что его заявке по детализирующему показателю опыта было присвоено 0 баллов.

Правовая оценка ФАС России: по детализирующему показателю опыта заявителем жалобы к оценке было представлено 19 исполненных контрактов на общую сумму 1 759 519 058,12 руб., вместе с тем победителем закупки представлены сведения о 7 исполненных контрактах на общую сумму 10 760 019 640,56 руб., в связи с чем по детализирующему показателю опыта заявителю жалобы было присвоено 0 баллов⁹.

⁵ Решения ФАС России от 30.01.2024 по делу № 28/06/105-97/2024, от 01.03.2023 по делу № 28/06/105-84/2023, от 19.06.2023 по делу № 28/06/105-1457/2023, от 24.07.2023 по делу № 28/06/105-1707/2023, от 19.06.2023 по делу № 28/06/105-1458/2023 и 28/06/105-1459/2023, АС г. Москвы от 28.09.2023 по делу № А40-82682/2023, АС Красноярского края от 06.12.2023 по делу № А33-13322/2023, от 27.11.2023 по делу № А33-13475/2023, АС Республики Саха (Якутия) от 26.04.2023 по делу № А58-9736/2022.

⁶ Решение ФАС России от 03.06.2022 по делу № 28/06/105-1777/2022.

⁷ Решение ФАС России от 11.07.2023 по делу № 28/06/105-176/2023.

⁸ Решения ФАС России от 20.03.2024 по делу № 28/06/105-696/2024, АС Московской области от 01.06.2023 по делу № А41-9367/2023, АС г. Москвы от 12.01.2024 по делу № А40-207681/2023.

⁹ Решение ФАС России от 27.06.2023 по делу № 28/06/105-1513/2023.

Подобные жалобы особенно часто встречались в начале 2022 г., когда заказчики только начинали формировать порядок оценки конкурсных заявок и оценивать их по новым правилам, утвержденным ПП РФ № 2604.

Особенность формулы, предусмотренной подп. «б» п. 20 Положения, заключается в том, что минимальное предложение участника всегда будет оцениваться в 0 баллов, даже если отставание от ближайшего конкурента будет составлять совершенно незначительную величину¹⁰. Такое положение участников закупок часто не устраивает: по их мнению, нельзя присваивать 0 баллов участнику, имеющему соответствующий предмету закупки опыт. Однако действия комиссии заказчика в таком случае абсолютно правомерны.

Жалобы на необоснованно низкую оценку заявок не редкость¹¹. Иногда заявитель жалобы оспаривает действия комиссии, осуществившей повторную оценку заявки участника по результатам предписания, полученного от контрольного органа¹². Разумеется, подобные жалобы также признаются необоснованными.

В следующем примере заявитель жалобы не согласился с нулевой оценкой своей заявки, посчитав, что опыт, подтверждающий соответствие участника дополнительным требованиям, также должен учитываться при оценке по детализирующему показателю «наличие опыта».

Пример 2

Довод жалобы: комиссия по осуществлению закупок необоснованно присвоила заявке 0 баллов и не учла контракт, подтверждающий соответствие участника дополнительным требованиям, в рамках оценки заявки по детализирующему показателю «наличие опыта».

Правовая оценка ФАС России: заявителем в составе заявки представлены сведения об исполненном контракте в подтверждение дополнительным требованиям, предусмотренным ч. 2 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, установленным заказчиком.

Заявке заявителя присвоено 0 баллов, поскольку вторая часть заявки не содержала контрактов и договоров, подлежащих оценке, ввиду чего действия комиссии по осуществлению закупок не противоречат положениям Закона № 44-ФЗ¹³.

¹⁰ Более подробно об особенностях формул см. в статье: Хидиров Г. А. Некоторые особенности формул для оценки заявок, предусмотренных постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 № 2604 // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2022. № 5.

¹¹ Решение ФАС России от 03.04.2023 по делу № 28/06/105-120/2023.

¹² Решение ФАС России от 28.04.2023 по делу № 28/06/105-951/2023.

¹³ Решения ФАС России от 15.12.2022 по делу № 28/06/105-3792/2022, от 15.12.2022 по делу № 28/06/105-3810/2022.

Такие дела доходят и до арбитражных судов¹⁴, однако суды высказывают точно такую же точку зрения: документы, подтверждающие наличие квалификации у участника закупки, должны направляться исключительно в составе второй части конкурсной заявки. В свою очередь, документы, направляемые оператором электронной площадки в подтверждение соответствия участника закупки дополнительным требованиям, не могут учитываться в качестве документов, подтверждающих квалификацию участника.

Частичный учет опыта, подтверждаемого представленным договором

Предположим, участник включил в заявку исполненный договор, согласно которому лишь часть исполненного обязательства можно признать сопоставимой с предметом закупки. Должен ли заказчик принимать такой договор к оценке или нет? Если да, то на какую сумму необходимо учитывать опыт участника: на всю сумму исполненного договора или только на сопоставимую часть?

Пример 3

Закупались работы по реконструкции объекта недвижимого имущества. Заявитель жалобы не согласился с тем, что комиссия по осуществлению закупок не учла все контракты, подтверждающие наличие у него сопоставимого опыта.

Пояснение заказчика: в качестве подтверждения квалификации по детализирующему показателю опыта заявителем жалобы в составе заявки представлены сведения о 21 исполненном контракте, при этом сведения о двух контрактах комиссией по осуществлению закупок к оценке не приняты, поскольку документы, представленные по указанным контрактам, не соответствуют требованиям порядка оценки заявок.

Правовая оценка ФАС России: договор, представленный заявителем для оценки по детализирующему показателю «наличие опыта», не в полном объеме подтверждает наличие необходимого опыта, поскольку предмету осуществляемой заказчиком закупки соответствует только часть выполненных работ¹⁵.

В другом деле ФАС России также высказала мнение, что учет только части оказанных услуг в рамках исполнения представляемых договоров при оценке заявок на участие в конкурсе не соответствует порядку оценки заявок по детализирующему показателю опыта, предусматривающему оценку наибольшей цены исполненного договора (контракта)¹⁶.

¹⁴ Решения АС г. Москвы от 16.02.2023 по делу № А40-255370/2022, АС Пермского края от 01.08.2023 по делу № А50-3392/2023.

¹⁵ Решение ФАС России от 18.07.2023 по делу № 28/06/105-1641/2023.

¹⁶ Решение ФАС России от 08.02.2024 по делу № 28/06/105-183/2024.

Если мнение ФАС России по данному вопросу можно считать устоявшимся, то в арбитражной практике все более противоречиво.

Пример 4

Заказчик закупал услуги по организации и проведению образовательных программ для некоммерческих организаций и молодежных советов федеральных органов исполнительной власти.

В подтверждение своей квалификации участник приложил договор на сумму 1372 млн руб., предметом которого являлось оказание консультационных услуг по маркетингу для пробных рекламных кампаний. При этом только лишь часть работ по данному контракту была сопоставима с предметом проводимой закупки.

Комиссия заказчика учла сопоставимую часть договора в размере 331 млн руб., причем данная сумма была образована путем суммирования пяти технических заданий и актов сдачи-приемки оказанных услуг.

ФАС России признала данные действия нарушающими требования Закона № 44-ФЗ и Положения¹⁷. С этим согласился и Арбитражный суд г. Москвы, указав следующее.

Принятие заказчиком в рамках детализирующего показателя опыта суммы технических заданий и прилагаемых к ним актов не соответствует порядку оценки, предусматривающему оценку наибольшей цены исполненного договора, а не общую цену исполненных участником закупки технических заданий.

Кроме того, порядком рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе в рамках детализирующего показателя опыта установлено, что к оценке принимаются договоры на оказание услуг по организации и проведению образовательных программ, в связи с чем представленный заявителем договор на оказание консультационных услуг по маркетингу для пробных рекламных кампаний от поставщика не может быть принят к оценке, поскольку не соответствует предмету проводимой закупки¹⁸.

Однако в судебной практике можно встретить и иную точку зрения.

Выписка из решения суда 1

В представленных истцом контрактах на строительство объектов содержится указание на выполнение истцом, помимо работ по строительству, работ по созданию объектов озеленения (в каждом не менее двух видов работ, указанных в ведомостях работ, являющихся частью извещения о закупке). В связи с изложенным данные

¹⁷ Решение ФАС России от 04.04.2023 по делу № 28/06/105-665/2023.

¹⁸ Решение АС г. Москвы от 06.101.2023 по делу № А40-96305/2023.

контракты могли быть приняты к оценке, хотя сами эти контракты не являются контрактами на выполнение работ по содержанию объектов озеленения.

Вместе с тем с учетом того, что предмет этих контрактов не содержание объектов озеленения, а строительство (озеленение является вспомогательным видом работ), при оценке таких контрактов следует исходить не из всей их стоимости, а только из стоимости объема выполненных работ по содержанию объектов озеленения, поскольку основная и большая часть суммы по контрактам на строительство объектов приходится на строительные работы, которые не связаны с работами по содержанию объектов озеленения.

Учет в данном случае всей стоимости исполненных по контрактам обязательств, в т. ч. связанных со строительством объектов, будет нарушать принцип конкурентности. При значительно меньшем объеме работ по содержанию объектов озеленения, предусмотренном в рамках контрактов на строительство объектов, по сравнению с объемами таких работ в контрактах, заключенных непосредственно в целях содержания объектов озеленения, стоимость исполненных обязательств по контрактам на строительство будет существенно выше за счет стоимости строительных работ. В результате организации, специализирующиеся на содержании объектов озеленения, будут не способны конкурировать со строительными организациями¹⁹.

Таким образом, по мнению отдельных судов, заказчики обязаны принимать к оценке договор, в котором лишь часть исполненного обязательства можно признать сопоставимой с предметом проводимой закупки, при этом необходимо учитывать только сопоставимую часть таких договоров.

При этом в решении Тринадцатого ААС высказано мнение, что в рамках рассматриваемого дела было допустимо принять к оценке всю стоимость договора, только часть которого была сопоставима с предметом закупки.

Пример 5

Заказчик осуществлял закупку на оказание услуг по контролю за воздействием дноочистных работ на акваторию водных объектов Санкт-Петербурга.

Предметом судебного спора являлась несопоставимость предметов договоров, а также тот факт, что в рамках комплексных работ по спорным договорам лишь часть работ являлась сопоставимой с предметом закупки.

Правовая оценка суда: в части комплексных договоров, когда отсутствует возможность отдельно выделить стоимость работ по отбору проб, принимается

¹⁹ Решение АС Нижегородской области от 10.08.2023 по делу № А43-1357/2023, от 04.10.2023 по делу № А43-1355/2023, от 26.07.2023 по делу А43-1359/2023.

к зачету вся стоимость представленного договора, что соответствует извещению о проведении конкурса²⁰.

Сопоставимость предметов договоров

Больше всего практических споров возникает именно вокруг сопоставимости предмета закупки с договорами участников, подтверждающими их квалификацию.

Поскольку материала для данного раздела очень много, приведем лишь резолютивную часть решений контрольных органов и судов, со ссылкой на источник.

1. Опыт оказания услуг по обеспечению сотрудников ежедневным комплексным одноразовым питанием *не сопоставим* с опытом оказания услуг по организации горячего питания²¹.

2. Опыт рекультивации городской свалки твердых коммунальных отходов *не сопоставим* с опытом рекультивации земель²².

3. Опыт разработки специального программного обеспечения (веб-портала, сайта, мобильного приложения, функционала для веб-сервиса, специального программного обеспечения) *не сопоставим* с опытом сопровождения государственной информационной системы (ГИС)²³.

4. Услуги по организации и проведению конкурса с акселерационной программой *не сопоставимы* с опытом по созданию и функционированию акселерационной программы²⁴.

5. Опыт по организации ярмарок без организации развлекательных программ и привлечения предприятий общественного питания, с оказанием услуг по предоставлению готовых блюд, *не сопоставим* с опытом по организации и/или проведению общедоступных массовых мероприятий на открытом воздухе (опен эйр), с организацией развлекательных программ, включающих участие предприятий общественного питания, с оказанием услуг по предоставлению готовых блюд в месте проведения мероприятия, за исключением таких форматов предоставления услуг общественного питания, как кейтеринг, фуршет и кофе-брейк²⁵.

²⁰ Постановление Тринадцатого ААС от 10.04.2023 по делу № А56-81584/2022.

²¹ Решение АС Омской области от 26.06.2023 по делу № А46-5949/2023.

²² Решение АС Ивановской области от 24.02.2024 по делу № А17-9272/2023.

²³ Решение АС Ханты-Мансийского автономного округа от 25.03.2024 по делу № А75-1477/2024 (на момент написания статьи дело находилось на рассмотрении в апелляционной инстанции).

²⁴ Решение АС г. Москвы от 06.02.2023 по делу № А40-185634/2022.

²⁵ Решение АС г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 10.11.2023 по делу № А56-47280/2023.

6. Опыт по созданию, и/или развитию, и/или эксплуатации государственных информационных систем *не сопоставим* с опытом в отношении иных органов исполнительной власти²⁶.

7. Опыт оказания услуг по проведению экспертно-аналитических исследований *не сопоставим* с опытом проведения опросов, поиска помещений для проведения мероприятий, оформления помещений для проведения мероприятий, технического сопровождения проводимых мероприятий, фотосъемки мероприятий и иных работ, связанных с проведением и организацией мероприятий²⁷.

8. Опыт выполнения работ по капитальному ремонту автомобильной дороги *не сопоставим* с опытом, полученным при исполнении контракта жизненного цикла на выполнение работ по разработке проектной и рабочей документации, строительству и содержанию автомобильной дороги²⁸.

9. Опыт оказания услуг по проведению культурно-просветительского (семинар, мастер-класс и т. п.), делового (форум, конференция и т. п.) мероприятия *сопоставим* с опытом оказания услуг по организации и проведению деловых мероприятий (в т. ч. в формате онлайн), включая форумы, конгрессы, конференции, семинары, тренинги, бизнес-завтраки, а также с опытом организации мероприятий по обучению координаторов, добровольцев (волонтеров) по работе в сфере добровольчества и технологий работы с волонтерами и молодежью²⁹.

10. Опыт оказания услуг по проведению рекламно-информационных кампаний в информационно-коммуникационной сети Интернет *не сопоставим* с опытом оказания услуг по проведению мероприятий³⁰.

11. Опыт строительства пешеходной набережной *не сопоставим* с опытом строительства автомобильной дороги³¹.

Также стоит заметить, что суды и контрольные органы прежде всего обращают внимание на сопоставимость обязательств, исполненных по договорам, подтверждающим квалификацию участника, с предметом проводимой закупки.

²⁶ Решение ФАС России от 11.08.2023 по делу № 28/06/105-1895/2023.

²⁷ Решение ФАС России от 12.04.2023 по делу № 28/06/105-127/2023.

²⁸ Решение АС г. Москвы от 14.12.2022 по делу № А40-136144/2022.

²⁹ Решение ФАС России от 18.04.2023 по делу № 28/06/105-822/2023.

³⁰ Решение ФАС России от 08.02.2024 по делу № 28/06/105-192/2024.

³¹ Решение АС Челябинской области от 03.08.2022 по делу № А76-11394/2022.

Пример 6

Закупались работы по строительству наружного освещения детских и спортивных площадок. В ходе рассмотрения заявок участников комиссия заказчика не приняла к рассмотрению договор, представленный к оценке одним из участников закупки, на что и была подана жалоба.

Рассмотрев материалы дела, суд установил, что в рамках исполнения спорного договора необходимо было выполнить в т. ч. следующие работы: «наружное освещение»; «наружные сети связи»; «наружный водопровод»; «наружная канализация».

Согласно п. 10 ст. 1 ГрК РФ к линейным объектам относятся линии электропередачи, линии связи (в т. ч. линейнокабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения. Таким образом, рассматриваемый договор содержит работы, сопоставимые с предметом контракта, заключаемого по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Отсюда можно сделать вывод, что комиссии заказчика необходимо также обращать внимание на то, какие конкретно работы или услуги выполнялись по оцениваемым договорам.

Перечень документов

Также часто споры возникают вокруг перечня документов, представление которых должно подтверждать квалификацию участника закупки (устанавливается в разделе III порядка рассмотрения и оценки заявок).

Для обозначения проблемы и судебного подхода к ней приведем выдержку из судебного решения.

Выписка из решения суда 2

При формировании извещения заказчик должен четко прописать все необходимые требования, в т. ч. в порядке оценки. Если документация не содержит никаких разъяснений и уточнений, то оценке подлежат все договоры, в рамках которых обеспечивается развитие, сопровождение, эксплуатация государственных информационных систем и предусматривается разработка документов по информационной безопасности.

В случае, когда заказчик установил требования неоднозначно, любые неточности или положения документации, которые не позволяют сделать однозначный вывод относительно требований документации, должны толковаться в пользу поставщика как более слабой стороны заключаемого контракта³².

³² Решение АС г. Москвы от 05.12.2023 по делу № А40-212051/2023.

Поэтому, принимая решения относительно квалификации участника закупки, комиссия заказчика должна сверяться с порядком рассмотрения оценки заявок и действовать в строгом соответствии с ним. В противном случае действия комиссии могут быть признаны незаконными.

Выписка из решения суда 3

У комиссии заказчика отсутствовали правовые и фактические основания для отклонения документов ООО «Аудиторская фирма «Профи», поскольку документация электронного конкурса не содержала четко и однозначно сформулированных требований относительно формата представляемых документов, подтверждающих наличие у участника закупки опыта оказания услуги³³.

Выписка из решения суда 4

Конкурсная комиссия заказчика необоснованно не начислила баллы ООО «ДОМ» по детализирующему показателю «наибольшая цена одного из исполненных участником закупки договоров» квалификационного критерия оценки заявок. Если заказчику требуется, чтобы участники конкурса представляли в составе заявок акты по формам КС-2 и КС-3, об этом прямо должно быть указано в извещении о закупке, учитывая необязательность данных унифицированных форм³⁴.

Подобного принципа придерживается и антимонопольная служба.

Выписка из решения ФАС России 1

Комиссией по осуществлению закупок ненадлежащим образом применен порядок оценки по детализирующему показателю № 1 квалификационного критерия при оценке заявки заявителя, поскольку в порядке оценки заявок отсутствует требование о том, что программы для повышения квалификации предназначены исключительно для IT-руководителей и предметом программы должно являться обучение по совершенствованию основных управленческих и организаторских навыков³⁵.

Выписка из решения ФАС России 2

Учитывая, что по итогам выполнения проектных работ на объектах культурного наследия акт в соответствии с приказом Минкультуры России от 25.06.2015 № 1840

³³ Решение АС Тюменской области от 15.08.2023 по делу № А70-12040/2023.

³⁴ Решение АС Республики Марий Эл от 31.05.2023 по делу А38-1131/2023.

³⁵ Решение ФАС России от 13.04.2022 по делу № 28/06/105-1037/2022.

не оформляется, а также учитывая, что в соответствии с порядком оценки указанный акт представляется исключительно в случае его наличия, комиссия приходит к выводу, что комиссией по осуществлению закупок неправомерно не приняты к оценке представленные участником договоры.

Учет договоров подряда

Также множество споров возникает относительно приема к оценке договоров подряда.

Пример 7

При закупке работ по строительству объекта капитального строительства участник закупки обжаловал факт приема к учету договора субподряда, который, по его мнению, был выполнен не в полном объеме.

Пояснение заказчика: к оценке принят исполненный договор строительного подряда, содержащий все необходимые приложения, соответствующий установленному порядку оценки заявок, Положению и Закону № 44-ФЗ.

Комиссия ФАС России признала довод жалобы необоснованным.

Несмотря на то, что сам факт приема к оценке договора подряда не оспаривался, ФАС России сочла приемлемым учет такого договора.

Также надо учитывать, что если порядком оценки заявок установлено положение о приеме к оценке договоров, исполненных исключительно в качестве генерального подрядчика, то прием к оценке субподрядных договоров будет необоснованным³⁶.

При этом, по мнению суда, в случае выполнения работ по строительству недопустимо принимать к оценке договоры строительного подряда и учитывать лишь сопоставимую часть выполненных работ.

Выписка из решения суда 5

Лицо, выполнявшее в качестве субподрядчика отдельные этапы или виды строительно-монтажных работ на объекте капитального строительства, не может быть признано лицом, имеющим опыт строительства, реконструкции самого объекта капитального строительства в совокупном объеме возникающих обязательств, поскольку в силу положений ГК РФ окончательный результат выполненных работ, в данном случае построенный объект капитального строительства, передается заказчику генеральным подрядчиком, при этом именно генеральный подрядчик

³⁶ Решения ФАС России от 14.03.2024 по делу № 28/06/105-617/2024, АС Краснодарского края от 26.02.2024 по делу № А32-53129/2023 (на момент написания статьи дело находилось на рассмотрении в апелляционной инстанции).

несет перед заказчиком ответственность за последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по договору подряда.

Таким образом, при наличии в порядке оценки требования о представлении участником закупки акта (актов) выполненных работ, подтверждающего (их) приемку законченного строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом и сносом линейного объекта капитального строительства со стоимостью, соответствующей договору, для целей оценки в настоящей закупке не может быть представлен опыт участника на выполнение отдельных видов работ в качестве субподрядчика³⁷.

Иные споры в отношении оценки заявок участников

В данном разделе приведем практику рассмотрения и оценки заявок по детализирующему показателю «наличие опыта» в отношении случаев, которые также могут быть интересны заказчикам, но при этом не вошли в другие категории.

1. Прием к оценке договоров, заключенных с физическим лицом

Согласно подп. «д» п. 28 Положения к оценке должны приниматься исполненные участником закупки с учетом правопреемства (в случае наличия в заявке подтверждающего документа) гражданско-правовые договоры, в т. ч. заключенные и исполненные в соответствии с Законом № 44-ФЗ. Какие-либо ограничения для приема договоров, заключенных с физическими лицами, законом не предусмотрены.

Пример 8

Закупались работы по строительству распределительных сетей газоснабжения. Победителем закупки была признана компания, подтвердившая свою квалификацию договорами с физическими лицами, что и стало предметом обжалования. Одним из доводов заявителя было то, что заказчиком не проверена реальность заключения и исполнения этих договоров.

Правовая оценка суда: то обстоятельство, что договоры заключены с физическими лицами, само по себе не свидетельствует о несоответствии данного документа Положению. Из текста Положения об оценке заявок следует, что к оценке принимаются не только государственные (муниципальные) контракты, но и гражданско-правовые договоры, предусматривающие выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту, сносу на линейном объекте капитального строительства, за исключением автомобильной дороги³⁸.

³⁷ Решение АС г. Москвы от 29.01.2024 по делу № А40-208633/2023.

³⁸ Решение АС Ростовской области от 02.02.2023 по делу № А53-19749/2022.

2. Оценка расторгнутых контрактов

Вновь вернемся к упомянутому ранее подп. «д» п. 28 Положения, устанавливающего требование о приеме к оценке исключительно исполненного контракта.

В практике возникают споры о том, должна ли комиссия заказчика принимать к оценке расторгнутые договоры, обязательства по которым исполнены не в полном объеме.

Пример 9

Закупались работы по проектированию строительства здания амбулаторно-поликлинического учреждения. При рассмотрении заявок на участие в конкурсе комиссия заказчика не приняла к оценке расторгнутый договор, на что и поступила жалоба.

Правовая оценка суда: конкретный порядок оценки заявок не учитывает конкретные обстоятельства каждого договора — например, досрочное расторжение по предусмотренным законодательством обстоятельствам. При этом такие договоры не свидетельствуют об отсутствии у участников закупки опыта выполнения работ, поскольку фактически они исполнены надлежащим образом без применения штрафных санкций. Следовательно, в действиях заказчика, не принявшего к оценке такой договор, содержатся нарушения подп. 11 ч. 1 ст. 42 Закона № 44-ФЗ³⁹.

3. Контракт на стадии исполнения

Если расторгнутый по обоюдному согласию договор, исполненный без неустоек, действительно может подтверждать опыт участника, то как быть с контрактами, которые, по данным ЕИС, все еще находятся на стадии исполнения? Должен ли заказчик принимать к оценке такие контракты? Ведь зачастую заказчики просто не размещают информацию об исполнении контрактов.

Для ответа на этот вопрос обратимся к практике.

Пример 10

Предмет закупки — устройство слоев износа на автомобильной дороге. Комиссия заказчика не приняла к оценке контракт, который, по данным ЕИС, находился на стадии исполнения, хотя участник включил в заявку все акты, подтверждающие факт его полного исполнения.

Первая и апелляционная инстанция признали жалобу необоснованной. Как на момент подведения итогов конкурса, так и на момент подачи заявления в суд не было доказательств представления заказчику документов, подтверждающих полное исполнение спорного контракта. Работы по указанному контракту частично не оплачивались, в связи с чем данный договор не может считаться исполненным, а значит, не мог быть принят к оценке.

³⁹ Решение АС г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 26.02.2023 по делу № А56-76116/2022.

Однако суд округа отменил решения судов нижестоящих инстанций и направил дело на новое рассмотрение. Такое решение было мотивировано тем, что суды формально подошли к оценке факта исполнения названного контракта.

В составе заявки имелась копия акта передачи участка автомобильной дороги в эксплуатацию. Данный акт был составлен на основании спорного контракта и подписан заказчиком без возражений, что подтверждает выполнение работ по контракту в полном объеме на сумму 1 186 053 291,08 руб. Из указанного акта видно, что после завершения работ по контракту этот участок дороги принят эксплуатирующей организацией без возражений.

При этом суды не проверили основания неисполнения спорного контракта, не дали оценку доводам участника закупки о том, что в данном случае статус контракта как находящегося на исполнении обусловлен исключительно действиями самого заказчика, связанными с отсутствием у него денежных средств для оплаты выполненных работ. Суды не выяснили, имеются ли иные препятствия для внесения в ЕИС сведений об исполнении спорного контракта.

При изложенных обстоятельствах выводы судов первой и апелляционной инстанций являются преждевременными⁴⁰.

4. Оценка договоров с неустойками

Согласно подп. «в» п. 28 Положения в порядке оценки заявок может быть установлено условие о принятии к оценке исключительно исполненного договора (договоров), при исполнении которого поставщиком (подрядчиком, исполнителем) исполнены требования об уплате неустоек (штрафов, пеней) (в случае начисления неустоек).

При этом если в качестве договора, подтверждающего квалификацию, участник представляет контракт, размещенный в ЕИС, у комиссии заказчика появляется возможность проверить информацию об уплате неустоек путем обращения к реестру контрактов.

Но не стоит забывать о ч. 14 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, согласно которой в контракт может быть включено условие об удержании суммы неисполненных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) требований об уплате неустоек (штрафов, пеней) из суммы, подлежащей оплате поставщику (подрядчику, исполнителю).

Пример 11

Заказчик не принял к оценке контракт, в отношении которого в ЕИС была указана информация о наличии неустоек, хотя документы, подтверждающие оплату неустойки, в реестре контрактов отсутствовали.

⁴⁰ Постановление АС Северо-Кавказского округа от 09.04.2024 по делу № А32-28593/2023.

При этом комиссия заказчика не учла имеющееся во второй части заявки письмо участника, подтверждающее оплату неустойки. Действия комиссии были признаны незаконными.

Суд указал, что в составе заявки приложено информационное письмо с подтверждающими документами, поясняющее, что начисленные неустойки удержаны заказчиком по спорному контракту из оплаты по контракту. Претензионные письма, содержащие сумму неустойки, а также платежные поручения, подтверждающие, что оплата по контракту была произведена за минусом неустойки, приложены в составе заявки и размещены в карточке контракта в ЕИС.

Доводы заказчика сводились только к отсутствию в ЕИС информации об оплате неустойки, дополнительная информация и представленные участником закупки документы в отношении рассматриваемого контракта не анализировались.

Заключение

В завершение статьи хотелось бы привести еще одну цитату из судебного решения. По мнению автора, в ней сформулирован основополагающий принцип, которому должны следовать комиссии по осуществлению закупок при рассмотрении заявок участников на предмет их квалификации.

Выписка из решения суда⁴¹

Главной задачей конкурсной комиссии при проверке заявок участников конкурса в соответствии с конкурсными критериями является оценка реального опыта участников закупки, а не проверка правильности и безошибочности заполнения представленных ими в составе заявок подтверждающих хозяйственный опыт документов.

В настоящей статье не была затронута проблема недостоверных сведений относительно опыта участников закупок. Данный вопрос будет предметом отдельного исследования.

Автор надеется, что приведенная в настоящей статье практика поможет заказчикам корректно установить детализирующий показатель «наличие опыта» при проведении конкурса.

Также рекомендуем всем организаторам конкурсов упростить себе работу и воспользоваться модулем подготовки порядка оценки заявок и расчета баллов, начисляемых поступившим заявкам на участие в конкурсе, который размещен на сайте ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. Модуль поможет вам верно сформировать порядок рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе, предусмотренный Положением, а также корректно оценить поступившие заявки. Успешных вам закупок! ■

⁴¹ Постановление Семнадцатого ААС от 06.10.2023 по делу № А50-5523/2023.



О некоторых вопросах, связанных с начислением неустойки за неисполнение (ненадлежащее исполнение) контракта

Олег Гурин
главный редактор
журнала ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

Заключая договор, обе его стороны рассчитывают, что он будет исполнен надлежащим образом. Но на случай, если сторона не справится с принятыми на себя обязательствами или нарушит сроки их исполнения, предусматривается обязанность такой стороны уплатить *неустойку*. Неустойка — это один из способов обеспечения исполнения обязательств¹: нежелание сторон договора оплачивать неустойку должно побуждать их исполнить принятые на себя обязательства надлежащим образом.

В контрактной системе условия о неустойке детально регламентированы. Это и понятно: государству требуются серьезные гарантии того, что исполнители контрактов будут ответственно относиться к принятым на себя обязательствам. Несмотря на это, специалисты в сфере закупок систематически сталкиваются с затруднениями при начислении неустойки. В этой статье рассмотрим некоторые из них.

Определение периода просрочки при расчете пени в соответствии с ч. 7 ст. 34 Закона № 44-ФЗ

На первый взгляд, порядок начисления пени за просрочку исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств по контракту изложен в ч. 7 ст. 34 Закона № 44-ФЗ достаточно подробно, а потому при его реализации у заказчиков не должно возникать никаких проблем. Но на практике между сторонами контрактов нередко возникают споры о размере пени, которые упираются в вопрос о том, как именно был определен период просрочки.

¹ П. 1 ст. 329 ГК РФ.

Определение первого дня периода просрочки

Согласно ч. 7 ст. 34 Закона № 44-ФЗ пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения, предусмотренного контрактом, начиная со дня, следующего после дня истечения установленного контрактом срока исполнения обязательства. И вот уже с определением даты истечения срока исполнения обязательства могут возникать трудности. Например, если указанный срок определен как «10 календарных дней с даты заключения контракта», можно по ошибке посчитать первым днем срока поставки день, когда был подписан контракт.

Между тем в силу ст. 191 ГК РФ течение срока, определенного периодом времени, начинается *на следующий день* после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало.

Пример определения даты исполнения обязательства судом

Согласно п. 4.1 контракта срок поставки товара составляет 10 календарных дней с момента подписания контракта. Спорный контракт заключен сторонами 14 декабря 2021 г., следовательно, последним днем поставки товара являлось 24 декабря 2021 г.²

Если взглянуть на календарь, становится очевидно, что в полном соответствии с положениями ст. 191 ГК РФ отсчет периода исполнения контракта суд начал с 15 декабря 2021 г., т. е. со следующего за датой заключения контракта дня.

Пн	Вт	Ср	Чт	Пт	Сб	Вс
29	30	1	2	3	4	5
6	7	8	9	10	11	12
13	14	15	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31	1	2
3	4	5	6	7	8	9

Кроме того, при определении срока исполнения обязательства закупщики нередко забывают применить правило, которое содержится в ст. 193 ГК РФ: если последний день срока приходится на нерабочий день, днем окончания срока считается ближайший следующий за ним рабочий день.

² Постановление Двадцатого ААС от 22.11.2022 по делу № А62-4792/2022.

Пример

Суды установили, что фактически днем истечения срока исполнения обязательства по поставке является 2 декабря 2019 г. (понедельник), поскольку окончание согласованного сторонами срока (1 декабря 2019 г.) приходится на нерабочий день, в связи с чем пришли к обоснованному выводу о начислении неустойки начиная с 3 декабря 2019 г.³

Затруднения могут возникать, если срок исполнения обязательства сформулирован с использованием предлога «до»: например, «до 30 июля 2024 г.». Входит ли этот день в срок поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) или же последним днем данного срока является предыдущий день, 29 июля? Судебная практика по этому вопросу едина: дата, указанная после предлога «до», входит в период исполнения обязательства и является последним днем такого периода.

Пример

По условиям контракта конечный срок выполнения работ — до 30 июля 2019 г.

Позиция заказчика: начальной датой начисления пени следует считать 30 июля 2019 г., поскольку предусмотренный контрактом срок выполнения работ истек 29 июля 2019 г.

Правовая оценка суда: течение срока, определенного периодом времени, начинается на следующий день после календарной даты или наступления события, которыми определено его начало (ст. 191 ГК РФ). Если срок установлен для совершения какого-либо действия, оно может быть выполнено до 24 часов последнего дня срока (п. 1 ст. 194 ГК РФ). Из указанных норм при их буквальном толковании следует, что дата окончания исполнения обязательств включается в установленный по договору или закону срок. Использование предлога «до» при этом не имеет определяющего значения, поскольку законодатель указывает на конкретную дату исполнения обязательства. Следовательно, период просрочки исполнения обязательств начинает течь на следующий день после даты окончания срока исполнения обязательств.

В рассматриваемом случае последним днем исполнения обязательств подрядчика по выполнению работ являлась дата 30 июля 2019 г., в связи с чем указанный день не включается в срок начисления пени⁴.

³ Постановление АС Московского округа от 20.01.2021 по делу № А40-50067/2020.

⁴ Решение АС Иркутской области от 24.01.2022 по делу № А19-14537/2021 (оставлено без изменения постановлением Четвертого ААС от 19.04.2022). См. также постановление Девятого ААС от 31.03.2023 по делу № А40-211555/22, решение АС Мурманской области от 10.12.2022 по делу № А42- 7117/2022.

Но, пожалуй, наибольшую трудность вызывает определение даты исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своего основного обязательства по контракту с учетом сроков, отведенных на приемку результатов исполнения контракта. Дело в том, что в документе о приемке, который формируется с использованием ЕИС, могут быть указаны четыре не совпадающих друг с другом даты:

- 1) дата составления документа о приемке (обычно совпадает с датой подписания документа о приемке исполнителем контракта);
- 2) дата передачи (сдачи): в этом поле поставщик (подрядчик, исполнитель) указывает дату совершения соответствующего факта хозяйственной жизни в соответствии с требованиями законодательства о бухгалтерском учете;
- 3) дата получения товара (указывать ее необязательно; но если эта дата не совпадает с датой передачи товара поставщиком, то, как будет показано далее, именно эта дата будет считаться днем фактического исполнения им своего основного обязательства по контракту);
- 4) дата подписания документа о приемке заказчиком (если приемка оформляется решением одного уполномоченного заказчиком лица, данная дата формируется автоматически при подписании документа о приемке таким лицом; если у документа о приемке несколько подписантов, дата формируется при его подписании последним из них).

Многие заказчики почему-то убеждены, что датой фактического исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своего обязательства по контракту является дата подписания документа о приемке заказчиком. При этом контрактом может устанавливаться достаточно продолжительный срок для проведения экспертизы и приемки результатов исполнения контракта⁵. В результате нередко возникает следующая ситуация:

- 1) исполнитель поставил товары, выполнил работы и оказал услуги в пределах срока исполнения им своих обязательств, установленного контрактом;

⁵ Как следует из п. 4, 5 ч. 13 ст. 94 Закона № 44-ФЗ, эти действия осуществляются «в срок, установленный контрактом, но не позднее 20 рабочих дней».

2) документ о приемке был подписан заказчиком за пределами указанного срока, т. к. заказчику потребовалось дополнительное время на приемку и на оформление ее результатов.

Отсюда делается вывод о том, что обязательство исполнено с просрочкой, и, как следствие, поставщику (подрядчику, исполнителю) начисляется неустойка. Однако поступать так нет никаких правовых оснований.

Давайте вспомним, как определяется момент исполнения обязанности продавца передать товар в ст. 458 ГК РФ.

Цитата

1. Если иное не предусмотрено договором купли-продажи, обязанность продавца передать товар покупателю считается исполненной в момент:

- *вручения товара покупателю или указанному им лицу*, если договором предусмотрена обязанность продавца по доставке товара;
- *предоставления товара в распоряжение покупателя*, если товар должен быть передан покупателю или указанному им лицу в месте нахождения товара.

Товар считается предоставленным в распоряжение покупателя, когда к сроку, предусмотренному договором, товар готов к передаче в надлежащем месте и покупатель в соответствии с условиями договора осведомлен о готовности товара к передаче. Товар не признается готовым к передаче, если он не идентифицирован для целей договора путем маркировки или иным образом.

2. В случаях, когда из договора купли-продажи не вытекает обязанность продавца по доставке товара или передаче товара в месте его нахождения покупателю, *обязанность продавца передать товар покупателю считается исполненной в момент сдачи товара перевозчику или организации связи для доставки покупателю*, если договором не предусмотрено иное.

Этой логике подчиняются и правоотношения по договору поставки (в т. ч. для государственных и муниципальных нужд).

Пример

По условиям контракта срок поставки истек 17 июня 2019 г. Предприниматель поставил товар 13 июня 2019 г. Заказчик провел проверку поставленного товара на соответствие условиям контракта и в связи с отсутствием оснований для отказа в принятии товара подписал документы о приемке 20 июня 2019 г.

Впоследствии орган финансового контроля пришел к выводу, что датой поставки следует считать 20 июня 2019 г., когда заказчиком были подписаны документы о приемке. А следовательно, у заказчика имелись основания для начисления неустойки.

Правовая оценка судов: по смыслу п. 1 ст. 513 ГК РФ, ч. 1 ст. 94 Закона № 44-ФЗ срок поставки товара необходимо отличать от срока приемки товара, который является самостоятельным юридически значимым действием. Право заказчика осуществлять приемку в течение установленного контрактом срока после поставки товара не отменяет право поставщика выполнить поставку в последний день срока без учета времени на приемку товара. При расчете заказчиком пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения обязательства, в период просрочки исполнения обязательства не подлежат включению дни, которые потребовались заказчику для приемки поставленного товара и оформления результатов такой приемки⁶.

В контрактах нередко цитируют положение п. 8 ч. 13 ст. 94 Закона № 44-ФЗ о том, что «датой приемки поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги считается дата размещения в ЕИС документа о приемке, подписанного заказчиком». Однако в этой норме буквально говорится лишь о *дате приемки*, и она не дает никаких оснований для отождествления этой даты с моментом исполнения основного обязательства по контракту поставщиком (подрядчиком, исполнителем), т. е. с *датой поставки* товара, выполнения работы или оказания услуги. Заказчики же нередко прочитывают эту норму так, как если бы в ней говорилось что-то вроде «обязательство поставщика (подрядчика, исполнителя) считается исполненным с момента размещения в ЕИС документа о приемке, подписанного заказчиком» (что, как вы уже поняли, представляет собой юридическую несурязицу). Упорствуя в этом заблуждении, заказчики не получают ничего, кроме поводов для бесперспективных судебных разбирательств.

Пример

По условиям контракта на поставку трамвайного вагона датой приемки поставленного товара была определена дата размещения в ЕИС документа о приемке, подписанного заказчиком.

Товар был поставлен 22 июля 2022 г. Техническая приемка товара осуществлена заказчиком 29 июля 2022 г., а окончательная электронная приемка — 1 августа 2022 г. (в этот день в ЕИС был размещен подписанный заказчиком документ о приемке).

Поскольку по условиям контракта срок поставки истек 31 июля 2022 г., заказчик удержал 31 945,84 руб. из причитающейся поставщику платы за поставленный товар в связи с просрочкой поставки на один день.

⁶ Постановление АС Поволжского округа от 12.11.2021 по делу № А57-33160/2020 (отказное определение Верховного Суда РФ от 07.02.2022 № 306-ЭС21-27867).

Учитывая условия контракта о порядке приемки товара, суды первых двух инстанций сделали вывод о правомерности начисления заказчиком неустойки за просрочку поставки и последующего удержания этой неустойки из суммы оплаты по контракту.

Правовая оценка суда округа: следует признать ошибочной позицию судов, полагающих, что срок исполнения обязательств по поставке надлежит считать со дня подписания акта заказчиком в электронном виде, поскольку в рассматриваемом случае для определения наличия просрочки имеет значение дата, когда товар стал отвечать требованиям для его приемки. При этом суды не исследовали, производил ли поставщик какие-либо действия, от которых зависит дальнейшая приемка, в период с 29 июля 2022 г. (дата технической приемки) по 1 августа 2022 г. (дата окончательной электронной приемки) или сроки приемки зависели исключительно от заказчика. В связи с изложенным дело подлежит передаче на новое рассмотрение в суд первой инстанции⁷.

Здесь можно добавить, что в силу ч. 9 ст. 34 Закона № 44-ФЗ сторона освобождается от уплаты неустойки (штрафа, пени), если докажет, что неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательства, предусмотренного контрактом, произошло вследствие непреодолимой силы или *по вине другой стороны*. Если документ о приемке подписан за пределами установленного срока поставки из-за того, что *заказчик* долго проводил приемку своевременно поставленного ему товара, говорить о вине *поставщика* в нарушении срока поставки не приходится.

Данный подход справедлив в отношении не только товаров, но и работ (услуг). Приведем правовую позицию Верховного Суда РФ, которая является основополагающей для судебной практики по спорам такого рода.

Извлечение

Толкование условия об определении срока выполнения работ с момента утверждения заказчиком акта выполненных работ... не может приводить к тому, что срок выполнения работ автоматически уменьшается на срок, установленный контрактом для приемки этих работ. Условия контракта подлежат толкованию таким образом, чтобы не позволить какой-либо его стороне извлекать преимущество из ее незаконного или недобросовестного поведения (п. 4 ст. 1 ГК РФ).

Условие контракта, определяющее дату исполнения обязательств по отдельным этапам как дату подписания заказчиком акта сдачи выполненного этапа работ,

⁷ Постановление АС Северо-Западного округа от 05.03.2024 по делу № А56-8602/2023.

не должно ставить в зависимость от усмотрения заказчика период ответственности исполнителя за нарушение сроков выполнения работ.

Право заказчика осуществлять приемку в течение установленного контрактом срока после поступления отчетной документации не отменяет право головного исполнителя выполнить работу в течение предусмотренного ведомостью исполнения срока и предъявить работу к сдаче в последний день срока без учета времени на приемку работ.

Таким образом, при расчете заказчиком пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения обществом обязательства, в период просрочки исполнения обязательства не подлежат включению дни, потребовавшиеся заказчику для приемки выполненной работы (ее результатов) и оформления итогов такой приемки⁸.

Со ссылкой на это определение Верховного Суда РФ суды выносят аналогичные постановления и в 2024 г. Переход к электронному актированию в этом смысле ничего не изменил.

Пример

По условиям контракта датой приемки выполненной работы считается дата размещения в ЕИС документа о приемке, подписанного заказчиком.

Вместе с тем подрядчиком в материалы дела представлен акт по форме КС-2 от 31.05.2022 о выполнении работ по первому этапу на общую сумму 20 085 786,79 руб., подписанный без каких-либо замечаний и возражений на бумажном носителе без применения электронно-цифровых подписей уполномоченными представителями сторон.

Подписание указанного акта заказчик не отрицает, однако полагает, что датой принятия работ на указанную сумму является дата размещения соответствующего акта в ЕИС. Следовательно, начисление неустойки по 7 июля 2022 г. на общую стоимость первого этапа работ является обоснованным.

Судебная коллегия полагает данное утверждение заказчика ошибочным, поскольку положения Закона № 44-ФЗ и условия контракта о дате приемки работ только с момента размещения в ЕИС соответствующего документа не исключают обмен документами, подтверждающими факт выполнения работ, подписание таких документов на бумажном носителе в иную дату. Следовательно, для целей

⁸ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 15.10.2019 № 305-ЭС19-12786 по делу № А40-236034/2018 (определением Верховного Суда РФ от 20.02.2020 № 378-ПЭК19 отказано в передаче надзорной жалобы для рассмотрения в судебном заседании Президиума Верховного Суда РФ). См. также определения Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 21.11.2023 № 305-ЭС23-15021 по делу № А40-256590/2021, от 12.07.2021 № 303-ЭС21-10359 по делу № А51-15517/2020, постановления АС Московского округа от 30.06.2020 по делу № А40-168418/2019, Одиннадцатого ААС от 21.03.2024 по делу № А65-30106/2023.

применения к подрядчику штрафных санкций правовое значение будет иметь фактическая дата приемки работ, которая может отличаться от даты документа, размещенного в ЕИС, с учетом времени, необходимого для его размещения, которому предшествует время для приемки работ, которое, в свою очередь, не подлежит включению в период просрочки подрядчика с учетом правового подхода Верховного Суда РФ, изложенного в определении от 15.10.2019 № 305-ЭС19-12786⁹.

Отдельную сложность представляет следующая ситуация:

1) в пределах установленного контрактом срока «явочным порядком» поставлен товар с улучшенными характеристиками, который на дату поставки де-факто не соответствует контракту;

2) дополнительное соглашение о поставке товара с улучшенными характеристиками со ссылкой на ч. 7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ заключено по истечении установленного контрактом срока поставки, и только после этого произведена приемка товара, который все это время находился на складе заказчика на ответственном хранении.

В судебной практике существуют различные подходы к правовой оценке этого казуса.

Подход 1. Товар считается поставленным только с момента заключения дополнительного соглашения, т. к. до этого он просто не соответствовал условиям контракта и потому не мог быть принят.

Пример

Контрактом на поставку накопителей данных предусматривалось, что датой приемки считается дата подписания заказчиком документа о приемке. Срок поставки истек 12 ноября 2022 г.

Товар был поставлен заказчику 1 ноября 2022 г., однако при приемке выяснилось, что он не соответствует условиям заключенного контракта, а именно объем буферной памяти составляет 256 Мб вместо необходимых 64 Мб.

14 декабря 2022 г. стороны заключили дополнительное соглашение к контракту об изменении технических и функциональных характеристик на улучшенные (ч. 7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ).

21 декабря заказчик принял товар, а уже на следующий день разместил в ЕИС требование об оплате поставщиком пени за просрочку поставки товара на 31 день в период с 13 ноября по 14 декабря 2022 г. в сумме 1654,57 руб. Когда поставщик отказался от уплаты пени, заказчик оплатил товар за вычетом спорной суммы.

⁹ Постановление Пятого ААС от 14.03.2024 по делу № А51-12064/2023.

Правовая оценка судов: поставленный 1 ноября 2022 г. товар не соответствовал условиям контракта, а дополнительное соглашение, дающее право заказчику принять товар с характеристиками, отличными от согласованных изначально, было подписано только 14 декабря, т. е. за пределами срока поставки, установленного контрактом. В связи с нарушением поставщиком условия контракта о поставке согласованного товара одной партией в установленный срок заказчик правомерно начислил пеню¹⁰.

Подход 2. Но ведь товар-то с самого начала соответствовал тем условиям, которые были согласованы сторонами в итоге!

Пример

По условиям контракта поставка кондиционеров подлежала осуществлению в срок до 3 марта 2023 г. включительно. 2 марта в ходе приемки поставленного товара выяснилось, что холодопроизводительность кондиционеров составляет 2,7 кВт, тогда как по условиям контракта мощность в режиме охлаждения должна составлять 2,6 кВт.

Согласно акту экспертизы, составленному 20 марта 2023 г. дочерней организацией Торгово-промышленной палаты Самарской области, техническая характеристика фактически поставленного кондиционера «мощность в режиме охлаждения» (2,7 кВт) является улучшенной по сравнению с характеристикой, указанной в контракте (2,6 кВт). В связи с изложенным 24 марта 2023 г. стороны заключили дополнительное соглашение о поставке товара с улучшенными характеристиками (ч. 7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ).

27 марта 2023 г. товар был переведен с ответственного хранения на основной учет в связи с устранением недостатков. После этого заказчик начислил поставщику пеню за просрочку исполнения обязательств по контракту в период с 4 по 27 марта 2023 г. включительно.

Правовая оценка судов: в соответствии с п. 1 ст. 458 ГК РФ обязанность поставщика передать товар заказчику или грузополучателю считается исполненной в момент вручения товара заказчику или грузополучателю. Дата приемки товара не является датой его поставки, а контракт не содержал условий, которые обязывали бы поставщика передать товар до 3 марта 2023 г. *с учетом необходимого заказчику времени на приемку товаров.* Поставка товара с характеристиками, улучшенными по сравнению с указанными в контракте, не должна приводить к привлечению поставщика к ответственности за просрочку поставки¹¹.

¹⁰ Постановление АС Центрального округа от 03.04.2024 по делу № А48-2727/2023. Впрочем, суд пришел к выводу о необходимости списания начисленной неустойки в соответствии с постановлением Правительства РФ от 04.07.2018 № 783, т. к. ее размер не превышал 5 % от цены контракта.

¹¹ Постановление АС Поволжского округа от 05.03.2024 по делу № А55-21038/2023.

Если сравнивать представленные подходы с точки зрения того, что сказали бы по этому поводу органы финансового контроля, то для заказчика, конечно же, представляется более безопасным следование первому подходу как более формальному. Недовольный данным подходом поставщик (подрядчик, исполнитель) всегда может попытаться счастья в суде в надежде на применение второго подхода, а вот заказчикам брать на себя инициативу такого рода точно не стоит.

Определение последнего дня просрочки

Здесь иногда возникает вопрос, включается ли в период просрочки день фактического исполнения обязательства (т. е. день, когда товар наконец-то был поставлен, работы выполнены, а услуги оказаны). В судебной практике давно сложился консенсус о необходимости утвердительного ответа.

Позиция Пленума Верховного Суда РФ

По смыслу ст. 330 ГК РФ, истец вправе требовать присуждения неустойки по день фактического исполнения обязательства (в частности, фактической уплаты кредитором денежных средств, передачи товара, завершения работ)...

При этом день фактического исполнения нарушенного обязательства, в частности день уплаты задолженности кредитором, включается в период расчета неустойки¹².

Еще один вопрос возникает в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта. По какой день следует начислять пеню в этом случае? Ответ на этот вопрос был дан в п. 36 Обзора судебной практики применения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017.

Цитата

Пеня за просрочку исполнения обязательств по государственному (муниципальному) контракту подлежит начислению до момента прекращения договора в результате одностороннего отказа заказчика от его исполнения.

Однако из этого правила есть исключение, касающееся договоров поставки. Дело в том, что в силу п. 1 ст. 511 ГК РФ поставщик, допустивший недопоставку товаров в отдельном периоде поставки, обязан восполнить недопоставленное количество товаров в следующем периоде (периодах) *в пределах срока действия*

¹² П. 65 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2016 № 7 «О применении судами некоторых положений Гражданского кодекса Российской Федерации об ответственности за нарушение обязательств».

договора поставки¹³. Отсюда следует, что за пределами срока действия договора оснований для начисления пени нет.

Пример

Срок действия контракта был определен до 22 декабря 2017 г. В указанный срок товар поставлен не был.

22 декабря 2017 г. заказчик направил поставщику решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, которое вступило в силу 2 февраля 2018 г. Поскольку товар в течение этого периода так и не был поставлен, заказчик обратился в суд с иском о взыскании пени за указанный период.

Правовая оценка судов: положения ст. 425 ГК РФ, допускающие возможность признания договора действующим до момента исполнения стороной обязательства, действуют лишь при отсутствии установленных законом требований о прекращении обязательств с окончанием срока действия договора. В силу п. 1 ст. 511 ГК РФ истечение срока действия договора поставки прекращает обязанность поставщика поставлять предусмотренный договором товар, обязанность поставщика восполнить недопоставку за пределами срока¹⁴.

Штраф за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств, не имеющих стоимостного выражения

Как следует из ч. 8 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) своих обязательств по контракту начисляются штрафы. Размер штрафа устанавливается контрактом в порядке, определенном постановлением Правительства РФ от 30.08.2017 № 1042¹⁵ (далее — ПП РФ № 1042). Указанным постановлением утверждены Правила определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом [за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)] (далее — Правила).

¹³ Если иное не предусмотрено договором.

¹⁴ Постановление АС Северо-Кавказского округа от 22.07.2019 по делу № А32-12753/2018 (отказное определение Верховного Суда РФ от 25.10.2019 № 308-ЭС19-18284).

¹⁵ «Об утверждении Правил определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом [за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем)], о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 и признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2013 г. № 1063».

Согласно п. 6 Правил за каждый факт неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, *которое не имеет стоимостного выражения*, размер штрафа устанавливается (*при наличии в контракте таких обязательств*) в следующем порядке:

- а) 1000 руб., если цена контракта не превышает 3 млн руб.;
- б) 5000 руб., если цена контракта составляет от 3 млн до 50 млн руб. (включительно);
- в) 10 000 руб., если цена контракта составляет от 50 млн до 100 млн руб. (включительно);
- г) 100 000 руб., если цена контракта превышает 100 млн руб.

На практике начисление штрафов за нарушение обязательств, не имеющих стоимостного выражения, вызывает немало вопросов. Поиску ответов на них и посвящается предлагаемая статья.

Какие обязательства не имеют стоимостного выражения?

Регулятор контрактной системы, Минфин России, предложил накладывать штрафы, предусмотренные п. 6 Правил, за пересортицу товара, непредставление документов в установленный контрактом срок и т. п.¹⁶

В судебной практике к нарушениям обязательств, не имеющих стоимостного выражения, относили:

- неисполнение подрядчиком обязанности в течение 5 рабочих дней с момента подписания контракта передать государственному заказчику на согласование график выполнения работ¹⁷;
- отсутствие видеофиксации процесса уничтожения имущества¹⁸;
- нарушение порядка оформления документов, предусмотренных контрактом (получатель, указанный в акте сдачи-приемки товара № 299, отрицал получение указанного в акте товара, а полномочия сотрудниц Костромичевой, Антоновой не были подтверждены документами)¹⁹;
- отсутствие на поставленных швейных машинах табличек с полной информацией о товаре, соответствующей техническому заданию, наличие в инструкциях по эксплуатации швейных машинок недостатков в части

¹⁶ Письма Минфина России от 16.01.2020 № 24-03-08/1515, от 13.01.2020 № 24-03-08/452, от 09.01.2020 № 24-03-08/53, от 27.08.2019 № 24-03-08/65506, от 29.03.2019 № 24-03-07/21982, от 31.10.2017 № 24-03-07/71731.

¹⁷ Постановление АС Центрального округа от 16.10.2023 по делу № А83-15567/2021.

¹⁸ Постановление АС Западно-Сибирского округа от 22.09.2023 по делу № А45-26824/2022.

¹⁹ Постановление АС Уральского округа от 17.08.2023 по делу № А76-15335/2022.

- описания технических характеристик товара (притом что заказчик принял машинки и приступил к их использованию)²⁰;
- нарушение схемы движения общественного транспорта по муниципальному маршруту (автобус проехал остановочный пункт без остановки, о чем заказчику стало известно из жалобы гражданина, который не смог из-за этого уехать)²¹.

Вместе с тем существуют обязательства, о которых на первый взгляд сложно сказать, что они не имеют стоимостного выражения. Однако судебная практика интерпретирует их именно так.

Пример правовой оценки

Непредоставление обеспечения гарантийных обязательств не является нарушением, имеющим стоимостное выражение, поскольку выражено в нарушении условия контракта о представлении заказчику определенных контрактом документов, что само по себе не может иметь денежного (или стоимостного) выражения. При этом сумма обеспечения не является стоимостным выражением обязательства по предоставлению обеспечения²².

Покажем, как суды разграничивают обязательства, имеющие стоимостное выражение, и обязательства, которые его не имеют.

Пример

Обязательства поставщика (подрядчика, исполнителя), имеющие стоимостное выражение, — это обязательства по поставке в определенном контрактом количестве (объеме) и надлежащего качества товара, выполнению работ, оказанию услуг, составляющих предмет контракта.

Предметом контракта является оказание услуг по обследованию сети ведомственной телефонной связи и разработке проекта на проведение монтажных работ кабельной сети и переключение коммутационно-распределительного оборудования ведомственной телефонной связи ГУ МВД России по г. Москве, что является основным обязательством исполнителя по контракту. Следовательно, только эти обязательства и будут иметь стоимостное выражение.

²⁰ Постановление АС Северо-Кавказского округа от 11.07.2023 по делу № А53-30154/2022.

²¹ Постановление АС Западно-Сибирского округа от 20.09.2021 по делу № А67-734/2021. См. также постановление АС Западно-Сибирского округа от 21.02.2024 по делу № А27-981/2023.

²² Постановление АС Уральского округа от 25.12.2023 по делу № А71-13466/2021. См. также постановления АС Северо-Западного округа от 13.06.2024 по делу № А56-71795/2023, АС Центрального округа от 02.11.2023 по делу № А83-368/2023.

Обязательства поставщика (подрядчика, исполнителя), не имеющие стоимостного выражения, — это обязательства, которые поставщик (подрядчик, исполнитель) должен исполнить на основании контракта при условии, что в контракте не определена стоимость выполнения соответствующих обязательств, т. е. все «сопутствующие» основным обязательства исполнителя.

Таким образом, незамедлительное уведомление государственного заказчика исполнителем о привлечении соисполнителя к исполнению обязательств по контракту является обязательством, не имеющим стоимостного выражения²³.

Но и в том случае, когда нарушенное обязательство вроде бы входит в состав основного предоставления по контракту, возможность начислить штраф «по общим правилам» зависит от того, выделена ли в контракте стоимость этой составляющей основного обязательства.

Пример

Предмет контракта — оказание услуг по организации питания. Осуществляя контроль качества оказываемых услуг, заказчик зафиксировал несоответствие используемых продуктов питания условиям контракта и нарушение санитарно-эпидемиологических требований:

- по условиям контракта сосиски должны быть категории А, тогда как на складе находятся сосиски категории Б;
- страной происхождения изюма, смеси сушеных фруктов, кураги, плодов шиповника должна быть Российская Федерация, а на складе находится продукция, страной происхождения которой является Киргизия;
- осетровые породы рыбы и балычные изделия, а также филе рыб (трески, хека, минтая, пикши) исполнителем на продовольственный склад не поставляются, в пищу отдыхающим не поступают;
- умывальники в фойе столовой не оборудованы держателями для бумажных полотенец;
- в нарушение п. 8.4 СанПиН 2.3.6.1079-01 в моечной кухонной посуде находилось ведро с рисом и т. д.

Насчитав шесть нарушений такого рода, заказчик взыскал штраф в размере 990 тыс. руб. (1 % от цены контракта, которая в данном случае составляла 99 млн руб.) за каждое из них: по независимой гарантии ему было выплачено банком 5,94 млн руб.

Правовая оценка судов: условиями контракта и приложениями к нему не предусмотрена стоимость выполнения отдельных обязательств по организации питания

²³ Постановление АС Московского округа от 10.02.2023 по делу № А40-30346/2022.

в течение срока действия контракта, а в акте о выявленных недостатках не приведен расчет стоимости выявленных нарушений. Учитывая, что заказчик не установил стоимостного выражения нарушений, указанных в акте, взысканию подлежал штраф за нарушение обязательств, не имеющих стоимостного выражения, в размере 60 тыс. руб. Разница между выплаченной гарантом суммой и вышеуказанным штрафом в размере 5,88 млн руб. подлежит взысканию с заказчика в качестве убытков²⁴.

В тех случаях, когда определить стоимость нарушенного обязательства возможно, размер штрафа должен определяться по общим правилам.

Пример

Предмет контракта — оказание услуг по санитарному содержанию объектов заказчика. Комиссией заказчика с участием представителя исполнителя были составлены акты о выявленных недостатках, где указывалась площадь необрушенных территорий, неподстриженных газонов и кустов.

Суды первых двух инстанций посчитали, что в этих актах речь идет о нарушении обязательств, не имеющих стоимостного выражения, однако суд округа с этим не согласился: в актах зафиксированы факты нарушения обязательств по уборке территории на определенной площади и определенный расчетный период (сентябрь 2020 г.), а в спецификации контракта определены виды оказываемых услуг и их стоимость, в т. ч. стоимость услуги за квадратный метр²⁵.

В заключение данного раздела приведем три примера из судебной практики, позволяющих в полной мере прочувствовать сложность разграничения обязательств, имеющих стоимостное выражение и не имеющих его.

Пример 1

При производстве дорожных работ подрядчик допустил следующие нарушения:

- 1) без согласования с заказчиком в нарушение п. 4.1.4 контракта ведется установка бетонного бортового камня вместо гранитного бортового камня;
- 2) несоблюдение правил безопасности дорожного движения и охраны труда при подвозе материалов, передвижении рабочих по проезжей части автомобильной дороги, рабочие не используют специальную одежду и опознавательные знаки;
- 3) для отсыпки тротуаров применяется отфрезерованная асфальтовая крошка вместо песчано-гравийной смеси;

²⁴ Постановление АС Поволжского округа от 16.05.2022 по делу № А55-11413/2021 (отказное определение Верховного Суда РФ от 12.09.2022 № 306-ЭС22-15414).

²⁵ Постановление АС Центрального округа от 24.03.2022 по делу № А84-1655/2021.

4) хранение материалов в виде куч песчано-гравийной смеси, бортовых камней прямо на проезжей части без всяких обозначений и ограждений, хранение строительной техники без ограждений и предупреждений;

5) покрытие тротуаров демонтировано и покрытие автомобильной дороги демонтировано и не восстановлено более чем 3 календарных дня.

Правовая оценка судов: начисление штрафа в размере 1,86 млн руб. неправомерно, т. к. нарушения, поименованные в п. 2 и 3, не подтверждены первичными документами, а нарушения, поименованные в п. 1, 4, 5, не имеют стоимостного выражения. Довод о том, что нарушение, предусмотренное п. 1, имеет стоимостное выражение, отклоняется, т. к. обязанность согласовывать применение материалов с заказчиком относится к организационным обязательствам сторон и не имеет стоимостного выражения. Ее нарушение наказывается штрафом в размере 5 тыс. руб.²⁶

Пример 2

В марте и апреле 2019 г. розничная цена 1 л бензина АИ-95 на АЗС составляла 42,95 руб., в мае 2019 г. — 43,80 руб. Сведения о розничных ценах в каждом случае подтверждались докладными записками водителей. Однако в счете и в товарных накладных поставщик указал цену за 1 л бензина АИ-95, равную 48 руб.

Заказчиком указанные платежные документы приняты с разногласиями по цене за литр и оплачены частично, в неоспариваемой сумме (по цене, установленной на АЗС). Поставщику предъявлено требование об уплате штрафа в размере 10 % от максимального значения цены контракта (6720 руб.).

Правовая оценка суда: допущенное поставщиком нарушение заключается в неправильном указании цены поставляемого топлива в платежных документах. Данное нарушение условий контракта подпадает под правовое регулирование п. 6 Правил, утв. ПП РФ № 1042²⁷.

Пример 3

Исполнитель без согласования с заказчиком перенес срок заезда льготных категорий граждан на санаторно-курортное лечение с 25 октября на 1 и 10 ноября 2019 г. По мнению исполнителя, в этой ситуации подлежит применению штраф, установленный за нарушение обязательства, не имеющего стоимостного выражения.

²⁶ Постановление АС Восточно-Сибирского округа от 31.07.2023 по делу № А19-11980/2022. Аналогично постановление АС Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19.03.2024 по делу № А81-13469/2022.

²⁷ Постановление АС Дальневосточного округа от 02.06.2020 по делу № А73-11956/2019.

Правовая оценка суда: исполнитель не согласовал с заказчиком перенос срока заезда по конкретным путевкам; поскольку указанные путевки имеют цену, нарушение имело стоимостное выражение²⁸.

Можно ли начислить штраф, предусмотренный п. 6 Правил, если допущенное нарушение является незначительным?

Бывают случаи, когда суды отвечают на этот вопрос утвердительно.

Пример

26 апреля 2021 г. заказчику поставлено пшено шлифованное в количестве 7800 кг на сумму 234 тыс. руб. В ходе выборочной проверки заказчик установил, что часть товара содержит на этикетках информацию о сроке годности 9 месяцев с датой выбора 23.03.2021, т. е. со сроком годности менее 8 месяцев (на три дня меньше срока годности, который требовался по контракту).

Поставщику был начислен штраф в размере 10 % от цены контракта в сумме 248 200 руб. за поставку товара, не соответствующего условиям контракта.

Суд принял во внимание характер допущенного поставщиком нарушения в части требований по качеству товара (незначительное нарушение остаточного срока годности) и посчитал, что такое не влечет возможности снижения стоимости поставленного товара. Отсюда был сделан вывод, что нарушенное обязательство в данном конкретном случае нельзя квалифицировать как имеющее стоимостное выражение, а значит, применению подлежал штраф, установленный п. Правил (1000 руб.). Поскольку такой штраф составляет менее 5 % цены контракта, он подлежит списанию²⁹.

Однако в других случаях суды считают правильным просто уточнить расчет размера штрафа, произведенный по общим правилам. Именно этот подход импонирует автору.

Пример

Заказчик зафиксировал, что 14 октября 2022 г. сотрудник частной охранной организации не явился на пост в установленное контрактом время, отсутствовал на месте в течение 30 минут. Расчет штрафа был произведен исходя из цены этапа (календарного месяца), равной 247 910 руб. 92 коп. (10 % составляет 24 791 руб. 09 коп.).

Суды двух инстанций согласились с доводом исполнителя о том, что допущенное нарушение графика работы не имеет стоимостного выражения, поэтому размер штрафа должен составлять 1000 руб.

²⁸ Постановление АС Западно-Сибирского округа от 12.03.2021 по делу № А03-4616/2020.

²⁹ Постановление АС Западно-Сибирского округа от 14.12.2023 по делу № А81-13741/2022.

Правовая оценка окружного суда: в п. 1.1 контракта содержится ссылка на спецификацию к контракту, в которой определена цена единицы услуги в размере 164 руб. за человеко-час. Ввиду изложенного факт ненадлежащего исполнения контракта в течение 30 минут имеет стоимостное выражение, а значит, положения п. 6 Правил, утв. ПП РФ № 1042, не подлежат применению³⁰.

Грань между «ненадлежащим исполнением обязательств» и «нарушением обязательств, не имеющих стоимостного выражения»

Ст. 34 Закона № 44-ФЗ и принятые в ее развитие Правила совершенно недвусмысленно определяют размер ответственности поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае неисполнения контракта. В случае «ненадлежащего исполнения контракта» размер штрафа точно такой же, да только не вполне понятно, какие именно обстоятельства считать «ненадлежащим исполнением контракта».

Пример правовой оценки

Условие о неустойке может быть признано согласованным сторонами или установленным в законе только в том случае, когда в договоре или законе четко определены размер такой неустойки и конкретное правонарушение, совершение которого влечет наступление гражданско-правовой ответственности в виде взыскания неустойки; в ином случае основания для начисления неустойки отсутствуют. В ст. 34 Закона № 44-ФЗ содержится только общее указание на взыскание штрафа за ненадлежащее исполнение исполнителем обязательств по контракту, не связанное с просрочкой, что не позволяет установить конкретное правонарушение, влекущее начисление неустойки³¹.

Стремясь избежать правовой неопределенности, заказчики торопятся закрепить в контракте перечень случаев, при наступлении которых будет подлежать взысканию штраф за ненадлежащее исполнение контракта. Но делать это необходимо с оглядкой на п. 6 Правил, чтобы не допустить ситуации, когда условия контракта будут предусматривать полновесный штраф за ненадлежащее исполнение обязательств вместо необременительного штрафа за нарушение обязательств, не имеющих стоимостного выражения.

³⁰ Постановление АС Восточно-Сибирского округа от 06.10.2023 по делу № А19-230/2023.

³¹ См. определения Верховного Суда РФ от 01.02.2016 № 304-ЭС15-19279, от 15.02.2016 № 307-ЭС15-19319, постановление АС Северо-Кавказского округа от 19.12.2018 по делу № А32-14939/2017. Подробнее об этом: Чваненко Д. А. Проблемы взыскания неустоек по государственным контрактам // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2019. № 12.

Пример

Согласно п. 11.8 контракта предусматривался штраф в размере 1 729 035,95 руб. (5 % цены контракта):

- за нарушение условий пунктов 1.5–1.8, 2.6, 6.1–6.3, 6.6, 8.1–8.20, 8.25– 8.27, 8.29–8.42, 8.52, 8.53, 12.1–12.3, 13.2–13.4, 14.2, 14.3 контракта;
- в случае неисполнения трех и более предписаний заказчика, выданных в порядке, предусмотренном пунктами 7.10, 12.4 контракта, в т. ч. в установленные в предписаниях сроки.

Штраф за нарушение обязательств, не имеющих стоимостного выражения, предусматривался в случае нарушения пунктов 8.21–8.24, 8.43–8.50, 8.54, 9.7, 9.8 контракта.

Проанализировав пункты контракта 1.5–1.8, 2.6, 6.1–6.3, 6.6, 8.1–8.20, 8.25–8.27, 8.29–8.42, 8.52, 8.53, 12.1–12.3, 13.2–13.4, 14.2, 14.3, суд пришел к выводу о том, что указанные условия не имеют стоимостного выражения. Эти условия заключаются в возложении на подрядчика обязанностей совершать какие-либо действия при исполнении контракта либо обеспечить соблюдение каких-либо правил, которые не оцениваются в денежном выражении. При этом неисполнение трех и более предписаний заказчика, в т. ч. в установленные предписаниях сроки, также нельзя отнести к стоимостным обязательствам.

Квалифицируя практически все обязательства, возложенные на подрядчика, как стоимостные, заказчик необоснованно установил увеличенную ответственность для подрядчика по сравнению с мерой ответственности, установленной законом. С учетом конкретных обстоятельств дела и установленных фактических обстоятельств в данном случае имеются основания для применения ст. 10 ГК РФ («злоупотребление правом»)³².

Нужно ли устанавливать в контракте перечень обязательств поставщика (подрядчика, исполнителя), не имеющих стоимостного выражения?

Минфин России в одном из своих разъяснений отвечал на этот вопрос утвердительно.

Извлечение

Надлежащим исполнением обязанности заказчика по установлению в контракте размера штрафа, предусмотренного п. 6 Правил, начисляемого за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств,

³² Постановление АС Уральского округа от 22.10.2021 по делу № А76-14325/2019. См. также постановление Двадцать первого ААС от 07.06.2024 по делу № А83-9481/2023: здесь тоже закрепление в контракте условия о том, что непредставление в установленный срок Графика выполнения работ по контракту влечет взыскание штрафа в размере 10 % от цены контракта, не помешало суду взыскать за это нарушение штраф как за нарушение обязательства, не имеющего стоимостного выражения.

не имеющих стоимостного выражения, предусмотренных контрактом, целесообразно считать включение в проект контракта всех возможных указанных обстоятельств³³.

Однако на практике попытки заказчиков определить в контракте перечень обязательств, не имеющих стоимостного выражения, редко бывают удачными. Сплошь и рядом выходит то недобор, то перебор.

Пример

То обстоятельство, что по отдельному узкому перечню нарушений контракта, не имеющих стоимостного выражения, сторонами был прямо закреплен фиксированный штраф, не означает, что стороны контракта ограничили применение фиксированного штрафа лишь этими случаями. Кроме того, фиксированный штраф в размере 100 000 руб. по таким нарушениям подлежал бы применению в силу прямого действия п. 6 Правил, независимо от повторения этих условий по тексту контракта³⁴.

Что бы ни говорил регулятор контрактной системы по этому поводу, нормативно закрепленной обязанности устанавливать такой перечень у заказчиков нет³⁵. В связи с этим самым правильным решением видится простое цитирование п. 6 Правил в проекте контракта, без дополнительных уточнений.

При этом отсутствие в проекте контракта условия об ответственности поставщика (подрядчика, исполнителя) за нарушение обязательств, не имеющих стоимостного выражения, контрольные органы в большинстве случаев расценивают как административное правонарушение, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ³⁶. Единственная уважительная причина для отсутствия в проекте контракта рассматриваемого условия — это отсутствие в перечне выполняемых работ обязательств, не имеющих стоимостного выражения³⁷.

³³ Письмо Минфина России от 02.07.2020 № 24-03-08/56965.

³⁴ Постановление АС Московского округа от 02.08.2023 по делу № А40-185215/2022 (отказное определение Верховного Суда РФ от 27.11.2023 № 305-ЭС23-22816).

³⁵ На это указывает и судебная практика. Так, в постановлении АС Поволжского округа от 18.10.2022 по делу № А49-7772/2021 (отказное определение Верховного Суда РФ от 09.02.2023 № 306-ЭС22-28161) отмечается, что «Закон № 44-ФЗ не обязывает заказчика конкретно перечислять все пункты контракта, не имеющие стоимостного выражения, за неисполнение или ненадлежащее исполнение которых наступает ответственность».

³⁶ В качестве примера можно привести определение Приморского УФАС России от 29.05.2024 по делу № 025/04/7.30-566/2024 «О возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования».

³⁷ См., например, решение Белгородского УФАС России от 01.06.2018 по закупке № 0126300004318000015.

А если штраф за неисполнение обязательств, не имеющих стоимостного выражения, оказывается больше стоимости обязательств, имеющих такое выражение?

Это не более чем парадокс, который никак не препятствует взысканию штрафа при условии соблюдения требований п. 11 Правил [«Общая сумма начисленных штрафов за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом, не может превышать цену контракта»].

Пример

Решение суда первой инстанции: представление отчетной документации в установленные сроки не относится к основным обязательствам, подлежащим выполнению исполнителем в рамках контракта, в связи с чем начисление неустойки необоснованно.

Позиция ААС: заявленная ко взысканию неустойка в размере 1000 руб. в соотношении к стоимости услуг за январь 2022 г. в размере 700 руб. и просрочки 5 дней может привести к получению кредитором необоснованной выгоды.

Позиция окружного суда: ни ГК РФ, ни контракт не предусматривают разделения обязательств на основные и неосновные. Подписав контракт, ООО приняло на себя в т. ч. обязательство по своевременному оформлению и направлению заказчику актов оказанных услуг (п. 2.1.5 контракта), а также согласилось с его условием о начислении 1000 руб. штрафа за каждый факт неисполнения или ненадлежащего исполнения исполнителем обязательства, не имеющего стоимостного выражения (п. 4.7.2 контракта). Акт размещен в ЕАСУЗ с нарушением установленного срока, а потому взыскание штрафа в размере 1000 руб. правомерно³⁸.

* * *

Автор надеется, что данный обзор правоприменительной практики был полезен тем нашим читателям, в обязанности которых входит подготовка проектов контракта и ведение претензионной работы. И не забывайте, что к вашим услугам — сотни письменных консультаций экспертов по указанным темам, которые доступны в рубрике «Вопрос-ответ» в электронной системе ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. Воспользуйтесь поиском по ключевым словам, чтобы найти ответ на интересующий вас вопрос! ■

³⁸ Постановление АС Северо-Западного округа от 01.12.2022 по делу № А56-34291/2022.



Допустимо ли требовать поставки товара российского происхождения при осуществлении закупки по Закону № 223-ФЗ?

Снежана Постовалова
старший юрист Экспертного центра
Института госзакупок

Как известно, указание на конкретную страну происхождения в техническом задании конкурентной закупки по Закону № 223-ФЗ ранее было прямо запрещено в силу п. 2 ч. 6.1 ст. 3 названного закона. Однако с 1 июля 2022 г. указанная норма претерпела значимые изменения, а именно установленный запрет был из нее исключен.

Отсюда многими заказчиками был сделан вывод о том, что с момента вступления в силу названных поправок указание на конкретную страну происхождения допускается.

Собственно, этот вывод подтверждается в т. ч. и позицией ФАС России, изложенной в письме от 23.09.2022 № 28/88423/22. Ведомство отметило, что действительно, *изменения, внесенные в законодательство, установили возможность заказчика в описании предмета конкурентной закупки указывать наименование страны происхождения товара*. Однако тут же последовала оговорка о том, что заказчик должен исходить из целей удовлетворения собственных нужд, из необходимости достижения результатов и эффективности и *самостоятельно, с учетом требований Закона № 223-ФЗ, определять и описывать предмет закупки, при условии что устанавливаемые им требования не повлекут за собой ограничение количества участников*.

Казалось бы, такое разъяснение могло бы поставить точку в дискуссии о правомерности указания в техническом задании конкурентной закупки страны происхождения товара, но далее в своем письме ФАС России напоминает заказчикам о необходимости соблюдения требований Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также положений постановления Правительства РФ от 16.09.2016 № 925 «О приоритете товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, по отношению к товарам, происходящим из иностранного

государства, работам, услугам, выполняемым, оказываемым иностранными лицами» (далее — ПП РФ № 925).

Означает ли это, что потребовать к поставке товар, например, российского производства будет в достаточной степени безопасным для заказчика действием?

Чтобы ответить на данный вопрос, обратимся к правоприменительной практике.

Пример

Заказчик проводил запрос котировок на поставку светодиодных светильников, люминесцентных ламп.

Заявка участника была отклонена в связи с несоответствием требованиям документации *в части характеристики товара*: заказчик требовал поставить товар российского происхождения, а к поставке предложили товар китайского производства.

Довод жалобы: установление заказчиком в описании объекта закупки требования к стране происхождения товара является нарушением п. 2 ч. 6.1 ст. 3 Закона № 223-ФЗ.

Однако заказчик не согласился с данным доводом и обратил внимание на тот факт, что его положение о закупке было приведено в соответствие с изменениями, произошедшими в законодательстве (исключение из вышеуказанной нормы запрета на указание в техническом задании страны происхождения товара), что, соответственно, позволяет ему осуществлять конкурентные закупки с включением в описание предмета таких требований, учитывая сложившуюся потребность.

Чтобы рассмотреть вышеуказанную ситуацию в более полном масштабе, обратимся к техническому заданию спорной закупки, а также к новой редакции положения о закупке данного заказчика и посмотрим, какие формулировки в них были использованы.

Так, в техническом задании спорной закупки приведена, помимо прочего, следующая таблица:

№ п/п	Наименование товара	Функциональные, технические и качественные характеристики товара		Кол-во, шт.
1	Светильник светодиодный	Показатель	Значение показателя	122
		Тип	потолочный, встраиваемый	
		Габаритные размеры, мм	595 × 595 × 19	
		Световой поток, Лм	3060	

№ п/п	Наименование товара	Функциональные, технические и качественные характеристики товара		Кол-во, шт.
		Показатель	Значение показателя	
1	Светильник светодиодный	Показатель	Значение показателя	122
		Цветовая температура, К	6500	
		Потребляемая мощность, Вт	36	
		Степень защиты IP	20	
		Тип рассеивателя	«Призма»	
		Цвет корпуса	Белый	
		Страна происхождения товара	Россия	
2	Лампа люминесцентная L18W	Показатель	Значение показателя	500
		Тип	Линейная	
		Диаметр d, мм	26	
		Длина, мм	590	
		Тип цоколя	G13	
		Мощность, Вт	18	
		Цветность света	Холодный белый	
		Страна происхождения товара	Россия	

Из анализа технического задания следует однозначный вывод, что заказчик определил страну происхождения как характеристику товара и установил ее в числе показателя, который не подлежит изменению участником закупки.

Что же касается изменений, внесенных в положение о закупке данного заказчика, то они носили сугубо технический характер и состояли в исключении из правил описания объекта конкурентной процедуры запрета на указание страны происхождения товара. Конкретных положений о случаях и условиях допустимости установления такого требования в документе заказчика не содержится.

Тем не менее итогом рассмотрения жалобы стало то, что Комиссия УФАС в действиях заказчика нарушений не усмотрела и в своих выводах отметила, что применение приоритета, предусмотренного ПП РФ № 925, не исключает права заказчика устанавливать в описании объекта закупки требование о российском происхождении товара¹.

Однако автор все же предостерегает: наличие подобной практики еще не гарантирует заказчикам, действующим по аналогии, такого же исхода рассмотрения дела при наличии спорной ситуации. Зачастую в решениях антимонопольных органов, принятых по вопросу допустимости указания страны происхождения

¹ Решение Ярославского УФАС России от 02.11.2022 № 076/10/18.1-1000/2022.

товара в техническом задании, можно встретить формулировку о том, что страна происхождения не является качественной, технической, функциональной или эксплуатационной характеристикой товара. Страна происхождения товара — это не характеристика товара вовсе.

Техническое задание все же скорее про функционал и про эксплуатацию, на которые в общем случае страна происхождения влияния не оказывает. Поэтому в ситуации, когда заказчик принимает решение об указании страны в техническом задании, автор не рекомендовал бы относить ее именно к характеристикам закупаемого товара.

В поддержку данного аргумента рассмотрим следующий пример.

Пример

Заказчик закупал продукцию белорусского происхождения, что и стало предметом критики со стороны заявителя жалобы. В жалобе отмечалось, что *данное требование ограничивает число потенциальных участников, намеревающихся предложить к поставке товар, страной происхождения которого является иное государство, включая Российскую Федерацию.*

В результате рассмотрения спора антимонопольный орган отметил, что Закон № 223-ФЗ больше не содержит запрета на установление требования к стране происхождения товара. Вместе с тем требование о поставке товара, страной происхождения которого является исключительно Республика Беларусь, лишь на том основании, что продукция данного происхождения (со слов заказчика) является более качественной, в отсутствие конкретных пояснений и соответствующих тому доказательств не может быть признано правомерным.

Кроме того, Комиссия УФАС также отметила, что в соответствии с п. 1 ч. 6.1 ст. 3 Закона № 223-ФЗ заказчик должен указывать в описании объекта закупки только функциональные, технические и качественные характеристики, а также эксплуатационные характеристики, к которым «страна происхождения товара» не относится.

В итоге в действиях заказчика было установлено нарушение².

Однако все же вернемся к требованию о российском происхождении продукции и рассмотрим еще одно примечательное дело.

Пример

При закупке программно-аппаратных комплексов заказчик не стал указывать конкретную страну их происхождения, а вместо этого потребовал сообщить номер

² Решение Свердловского УФАС России от 13.03.2023 по жалобе № 066/01/18.1-638/2023.

записи предлагаемого к поставке товара в реестре российской радиоэлектронной продукции.

Довод жалобы: такое требование фактически является требованием к стране происхождения товара, т. е. к российскому происхождению продукции, что, по его мнению, приводит к ограничению количества участников закупки.

Возражение заказчика: данное требование установлено на основании положения о закупке и в целях реализации требований постановления Правительства РФ от 03.12.2020 № 2013 «О минимальной доле закупок товаров российского происхождения».

И вновь автор предлагает обратиться к первоисточникам и посмотреть формулировки технического задания и положения о закупке заказчика.

В техническом задании закупки приведена, помимо прочего, следующая таблица (выдержка):

№ п/п	Наименование оборудования	Показатель характеристика (количественный/качественный)	Ед. изм.	Операторы сравнения	Значение
1	ПАК тип 1***		кмп		
1.1	Сервер		шт.	Не менее	
		Год выпуска		Соответствие	Не ранее 2022 г.
		Номер реестровой записи Единого реестра российской радиоэлектронной продукции			<i>Наличие действующей записи в реестре российской радиоэлектронной продукции</i>
		Высота	Unit	Соответствие	1
		Совместимость со серверным шкафом размера 19»			Соответствие
		Рабочая температура, диапазон	°C	Не менее	+10-35
		Разъемы USB не ниже SuperSpeed USB 5Gbps	шт.	Не менее	2
		Светодиодные индикаторы для визуального мониторинга состояния сервера			Наличие

В своих пояснениях на заседании по рассмотрению жалобы заказчик также обращал внимание на тот факт, что после внесения соответствующих

изменений в Закон № 223-ФЗ его положение о закупке было скорректировано. Действительно, в разделе «Требования к закупаемым товарам, работам, услугам» была предусмотрена следующая формулировка:

Заказчик вправе установить требования, обеспечивающие исполнение обязательных требований, установленных в нормативных правовых актах (например, приоритет, включая минимальную долю закупок товаров российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, и др.). В указанных целях заказчик вправе установить в т. ч. требование об указании страны происхождения товара, а также требование или указание в отношении происхождения товара, в т. ч. его российского происхождения, в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством РФ.

Ввиду чего требование об указании реестровой записи в составе заявки и было предусмотрено закупочной документацией.

Отметим, что о необходимости выполнения заданной квоты и способах ее достижения Минфин России писал еще в письме от 15.01.2021 № 24-03-07/1390. Ведомство отмечало, что выполнение минимальной доли закупок товаров российского происхождения является именно обязанностью заказчика, в связи с чем положение о закупке должно учитывать необходимость ее достижения, в т. ч. путем осуществления не только неконкурентных, но и конкурентных способов закупок.

Так какое же решение относительно рассматриваемой ситуации вынес антимонопольный орган?

Комиссия ФАС России, рассматривавшая спорное дело, констатировала тот факт, что из Закона № 223-ФЗ исключены положения о недопустимости предъявления требований к стране происхождения товара. При этом заявитель не представил сведений и доказательств, подтверждающих наличие на товарном рынке закупаемого в рамках аукциона оборудования российского происхождения, не включенного в реестр и соответствующего требованиям технического задания.

В итоге контрольный орган пришел к выводу о невозможности признания таких действий заказчика противоречащими положениям Закона № 223-ФЗ и положению о закупке³.

Рассмотрев в настоящем материале отдельные практические примеры, постараемся сформулировать основные выводы:

³ Решение ФАС России от 03.11.2022 № 223ФЗ-424/22.

1. Антимонопольные органы, как правило, признают тот факт, что действующее в настоящее время законодательство о закупках отдельными видами юридических лиц не содержит запрета на установление требования к стране происхождения необходимого заказчику товара.

2. Страна происхождения действительно не является характеристикой товара, но является требованием к нему; устанавливая такое требование, заказчик должен четко понимать, для какой конкретной и желательной практической цели ему необходим товар с конкретной страной происхождения. Ссылки на отсутствие запрета, а следовательно на допустимость соответствующего требования, являются слабым аргументом и с большой степенью вероятности будут отвергнуты контролерами в случае обжалования действий заказчика.

3. Важно, что установление требования к стране происхождения, будь то иностранное государство либо же Российская Федерация, в совокупности с характеристиками товара не должно служить фактором, необоснованно ограничивающим конкуренцию. В идеале, устанавливая набор требований к характеристикам товара, включая требование о конкретной стране происхождения, заказчик должен убедиться в наличии на товарном рынке хотя бы двух подходящих производителей. Во всех остальных случаях это уже риски.

Также автор напоминает читателю, что вопрос о возможности указания страны происхождения товара в техническом задании конкурентной закупки целесообразно урегулировать в собственном положении о закупке. ■

Новости контрактной системы

Принята Концепция совершенствования закупок «малого объема»

Распоряжением Правительства РФ от 26.06.2024 № 1636-р была утверждена Концепция совершенствования закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд малого объема на период до 2027 г. Реализация Концепции коренным образом изменит закупки «малого объема» (т. е. закупки до 600 тыс. руб. в соответствии с п. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ без использования механизма «закупки с полки», предусмотренного ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ), осуществляемые заказчиками с использованием электронных магазинов. Ознакомиться с обзором Концепции можно в разделе «Полезные материалы» электронной информационной системы ПРОГОСЗАКАЗ.РФ (Главная → Закон 44-ФЗ → Полезные материалы).



Ответы на вопросы

Елена Чернюк
эксперт ЭИС ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

Представляем вашему вниманию ответы на ряд интересных и неожиданных вопросов, поступивших от пользователей электронной информационной системы ПРОГОСЗАКАЗ.РФ.

* * *

? Можно ли установить в контракте очень короткие сроки поставки товара — например, один день или даже 12 часов?

Ни Закон № 44-ФЗ, ни ГК РФ не содержат требований к минимально возможному сроку поставки товаров, который заказчик вправе указать в извещении и проекте контракта¹.

Вместе с тем из п. 2 ч. 1 ст. 17 Закона № 135-ФЗ следует, что при проведении конкурентных процедур запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в т. ч. создание одному или нескольким участникам закупки преимущественных условий участия в закупке.

При этом заказчик не обязан учитывать возможность всех хозяйствующих субъектов (в т. ч. находящихся на разных концах страны) осуществить поставку нужных товаров в установленный срок.

¹ См. решения Чувашского УФАС России от 13.12.2023 по делу № 021/06/33-1026/2023 (изв. № 0815500000523011355), Дагестанского УФАС России от 17.11.2023 по делу № 005/06/106-2598/2023 (изв. № 0303200029523000028), Смоленского УФАС России от 11.12.2018 по делу № 240/18-ГЗ/Ж (изв. № 0163300029418001662), Брянского УФАС России от 02.12.2019 по делу № 032/06/64-1593/2019 (изв. № 0127300013119000821), Краснодарского УФАС России от 09.04.2019 по делу № 475/2019-КС (изв. № 0318300445319000033), Приморского УФАС России от 10.04.2020 по делу № 025/06/64-436/2020 (изв. № 0320300101420000022), Ростовского УФАС России от 10.06.2020 по делу № 061-06-64-1290/2020 (изв. № 0358300000520000212).

Чтобы избежать обвинений в ограничении конкуренции, при изучении рынка рекомендуем направлять запросы цен потенциальным участникам закупки с указанием срока поставки. Если в ответ будет получено несколько ценовых предложений, то это будет означать, что имеется несколько поставщиков, готовых принять участие в закупке и поставить товар в нужный срок. А значит, срок, указанный заказчиком, к ограничению конкуренции не приводит.

При этом заказчику нужно быть готовым пояснить в случае жалобы, почему важен именно такой короткий срок поставки. А также доказать, что срок является исполнимым.

Пример 1

Короткие сроки поставки оборудования обуславливаются тем, что закупка медицинского оборудования осуществляется за счет средств нормированного страхового запаса Кировского областного территориального фонда обязательного медицинского страхования для финансового обеспечения мероприятий по организации дополнительного профессионального образования медицинского работника по программе повышения квалификации, а также по приобретению и проведению ремонта медицинского оборудования на 2022 г.²

Пример 2

Заказчиком и уполномоченным учреждением представлены доказательства возможности доставки товара по маршруту Новосибирск — Чита в срок от трех дней (информация от ООО «ПЭК», ГК «Байт Транзит» и CITY EXPRESS). На участие в электронном аукционе поступило 5 заявок (все допущены к участию в аукционе), что свидетельствует о наличии участников, имеющих возможность поставить товар в сроки, указанные в проекте контракта. Соответственно, заказчиком не был нарушен принцип обеспечения конкуренции³.

Пример 3

Срок поставки, равный 10 рабочим дням с момента подписания контракта, считаем достаточным, поскольку приобретается автомобиль заводской комплектации, не требующий переделки и переоснащения. Срок доставки товара по географическому

² Решение Кировского УФАС России от 09.08.2022 по делу № 043/06/106-669/2022 (изв. № 0340200003322008759).

³ Решение Забайкальского УФАС России от 08.06.2016 по делу № 126 (изв. № 0891200000316004257).

признаку, если предположить поставку автомобиля из отдаленных регионов России в Симферополь, займет: из Тюмени 42 часа, из Нижнего Новгорода 23 часа 54 минуты, из Калининграда 26 часов⁴.

В то же время встречаются и такие решения, когда контрольные органы усматривают ограничение конкуренции в неоправданно коротком сроке поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг).

Пример 1

При закупке услуг по предоставлению доступа к сети Интернет в период с 1 января по 31 декабря 2022 г. заказчик установил требование о том, что исполнитель должен установить, настроить и подключить телекоммуникационное оборудование и линию связи в течение 1 дня с момента заключения контракта.

Правовая оценка УФАС: установление такого короткого срока выполнения работ по установке, настройке, подключению оборудования и линии связи, при том что срок оказания услуг по контракту — в течение всего 2022 г., может повлечь за собой ограничение количества участников закупки. Доказательств необходимости установления такого короткого срока выполнения работ по установке, настройке, подключению оборудования и линии связи заказчиком не представлено. Довод жалобы о необъективности данного срока является обоснованным⁵.

Пример 2

Заказчику требовался к поставке лекарственный препарат «Колистифлекс» (МНН Колистиметат натрия) в лекарственной форме «порошок для приготовления раствора для инъекций, инфузий и ингаляционного применения», не зарегистрированный на территории Российской Федерации. Срок поставки — в течение 5 рабочих дней с момента заключения договора.

Изучив правила ввоза в Российскую Федерацию незарегистрированных лекарственных средств, утв. постановлением Правительства РФ от 29.09.2010 № 771, Комиссия УФАС пришла к выводу о том, что установленный заказчиком срок поставки незарегистрированного лекарственного препарата является невыполнимым ввиду длительности оформительской процедуры по разрешению и ввозу

⁴ Решение Крымского УФАС России от 13.09.2019 по делу № 06/2407-19 (изв. № 0375200013819000015).

⁵ Решение Хабаровского УФАС России от 06.12.2021 по делу № 027/06/64-1577/2021 (изв. № 0222200000121000087). См. также решение Татарстанского УФАС от 18.01.2018 по делу № 84-кз/2018 (изв. № 0711200011017000372).

лекарственного препарата на территорию Российской Федерации. Таким образом, требование относительно срока поставки является необъективным⁶.

? Вправе ли заказчик требовать представления участником закупки регистрационного удостоверения при осуществлении «закупки с полки» в соответствии с ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ?

Согласно подп. «в» п. 5 ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ оператор электронной площадки направляет заказчику заявки на участие в закупке, содержащие информацию и документы, предусмотренные подпунктами «а»–«е» и «к» п. 1 ч. 12 ст. 93, п. 2 ч. 6 ст. 43 Закона № 44-ФЗ.

Регистрационное удостоверение (далее — РУ) медицинского изделия относится к «документам, подтверждающим соответствие товара требованиям, установленным в соответствии с законодательством РФ», которые в общем случае включаются в состав заявки на основании подп. «в» п. 2 ч. 1 ст. 43 Закона № 44-ФЗ. В подп. «в» п. 5 ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ нет ссылки на этот подпункт.

Таким образом, требовать представления участником закупки в составе заявки РУ или информации о нем при осуществлении «закупок с полки» на основании ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ недопустимо. Данный вывод подтверждается и правоприменительной практикой.

Пример

Заказчик объявил «закупку с полки» на поставку бактерицидного облучателя. Заявка одного из участников закупки была отклонена в связи с непредставлением документов, предусмотренных подп. «в» п. 5 ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, а именно в связи с отсутствием в ней РУ на предложенное медицинское изделие.

Отклонение было признано незаконным, т. к. в извещении о закупке не было требования о предоставлении участниками закупки в составе заявки копии РУ или информации о нем. Кроме того, РУ в принципе не относится к числу документов, направляемых заказчику оператором электронной площадки при осуществлении «закупки с полки». Действия заказчика были квалифицированы в соответствии с ч. 2 ст. 7.30 КоАП⁷.

⁶ Решение Владимирского УФАС России от 25.12.2020 по делу № 033/06/33-1198/2020 (изв. № 0328300017920000276).

⁷ Решение Краснодарского УФАС России от 29.02.2024 № 155/2024 по делу № 023/06/93-934/2024 (изв. № 0318300529724000147).

Вместе с тем представляется целесообразным установить в проекте контракта требование о передаче заказчику копии РУ в процессе исполнения контракта и указать, что неисполнение данного требования будет признаваться существенным нарушением условий контракта, влекущим односторонний отказ заказчика от его исполнения.

? Обязательно ли при закупке услуг физической охраны (КТРУ 80.10.12.000-00000003) требовать, чтобы у исполнителя была собственная группа быстрого реагирования?

Как следует из ст. 780 ГК РФ, *если иное не предусмотрено договором возмездного оказания услуг*, исполнитель обязан оказать услуги лично. Напротив, по договору подряда подрядчик вправе привлечь к исполнению своих обязательств других лиц (субподрядчиков), *если из закона или договора подряда не вытекает обязанность подрядчика выполнить предусмотренную в договоре работу лично* (п. 1 ст. 706 ГК РФ).

В Законе № 44-ФЗ не установлен запрет на привлечение субподрядчиков, соисполнителей при поставке товара (выполнении работ, оказании услуг). При этом в силу ч. 1 ст. 17 Закона № 135-ФЗ, ч. 2 ст. 8 Закона № 44-ФЗ при осуществлении закупок запрещается совершать действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. В некоторых случаях установление заказчиком запрета на привлечение субподрядчиков (соисполнителей) контрольные органы могут относить именно к таким действиям, ограничивающим конкуренцию.

Однако в силу п. 2.1.1 типового контракта на оказание охранных услуг, утвержденного приказом Росгвардии от 01.06.2020 № 149, исполнитель обязан оказать заказчику услуги согласно спецификации и техническому заданию **лично**. Данное условие относится к постоянной части типового контракта, не предполагающей никакого редактирования со стороны заказчика. Таким образом, при закупке охранных услуг заказчик обязан устанавливать указанное в вопросе требование.

В связи с изложенным контрольные органы исходят из того, что при закупке охранных услуг заказчик обязан в соответствии с типовым контрактом требовать их оказания лично, без возможности привлечь субподрядчиков (соисполнителей). Жалобы частных охранных организаций на установление заказчиками такого требования признаются необоснованными⁸. ■

⁸ См. решения Крымского УФАС России от 21.09.2022 по делу № 082/06/106-1025/2022 (изв. № 0175200000422000456), Вологодского УФАС России от 12.01.2024 по делу № 035/06/49-19/2024 (изв. № 0330100012123000045).

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

**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.PROGOSZAKAZ.RF