



ПРО ГОСЗАКАЗ.РФ

ЭКСПЕРТНЫЙ ЖУРНАЛ

БИБЛИОТЕКА ЗАКАЗЧИКА

№ 09/2024

В ЭТОМ НОМЕРЕ

Межрегиональный офсет
как инструмент развития
инвестиционного потенциала регионов

Обзор изменений,
вносимых в Закон № 44-ФЗ
Федеральным законом
от 08.08.2024 № 318-ФЗ

Обзор изменений Закона № 223-ФЗ
в 2024–2025 годах

О некоторых аспектах ответственности
за предоставление заказчику
недостоверной информации
в корпоративных закупках

Проблема недостоверных сведений
при проведении электронного конкурса

Проблемные вопросы
формирования лотов на закупку
медицинских изделий

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!

Офсетный контракт — это механизм государственно-частного партнерства, в рамках которого госзаказчик обязуется в течение определенного срока закупать в оговоренном объеме товары или услуги, производимые частной компанией. А бизнес, со своей стороны, принимает на себя обязательства инвестировать в строительство или модернизацию производства, в освоение выпуска необходимой государству продукции. Сам механизм не нов, Закон № 44-ФЗ предусматривает его с 2016 г. Однако до сих пор ни у кого в стране не было опыта заключения межрегионального офсетного контракта.

Республика Карелия и г. Москва выступили первопроходцами в этом сложном деле, заключив первый в истории страны межрегиональный офсет. Рассказом об этом мы открываем этот выпуск журнала.

Кроме того, мы подробно освещаем изменения в Законе № 44-ФЗ и Законе № 223-ФЗ, которые произошли (или которым еще только предстоит произойти) в связи с принятием Федерального закона от 08.08.2024 № 318-ФЗ. Конечно, основным содержанием реформы является переустройство национального режима в сфере закупок на новых, усовершенствованных основаниях, но этим поправки не исчерпываются.

Еще одна важная тема этого номера — недостоверные сведения, представляемые участниками закупок в составе заявок с целью увеличения своих шансов на победу в конкурентных процедурах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Наши авторы показывают, что сейчас у заказчиков фактически нет адекватных инструментов, позволяющих противостоять этому явлению, и предлагают возможные пути решения проблемы.

Специалистам, работающим в сфере здравоохранения, адресован материал о формировании лотов на закупку медицинских изделий. А в конце выпуска, как обычно, вас ждут ответы на самые нетривиальные вопросы о применении закупочного законодательства, поступающие от пользователей электронной системы ПРОГОСЗАКАЗ.РФ.

Читайте с пользой и удовольствием!

Олег Гурин
главный редактор
журнала ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

6

Дмитрий Родионов

Межрегиональный офсет как инструмент развития инвестиционного потенциала регионов

10

Олег Гурин

Обзор изменений, вносимых в Закон № 44-ФЗ Федеральным законом от 08.08.2024 № 318-ФЗ

21

Виталий Байрашев

Обзор изменений Закона № 223-ФЗ в 2024–2025 годах

29

Дмитий Исютин-Федотков

О некоторых аспектах ответственности за предоставление заказчику недостоверной информации в корпоративных закупках

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

ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

№ 09, сентябрь 2024 года

Электронная версия журнала

www.прогосзаказ.рф

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

43

Гасан Хидиров

Проблема недостоверных сведений при проведении электронного конкурса

62

Григорий Александров

Проблемные вопросы формирования лотов на закупку медицинских изделий

78

Евгения Васильева

Ответы на вопросы

83

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.pf

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 № 042

Подписано в печать 22.08.2024

Дата выхода в свет 23.08.2024

Формат 174 × 246

Печать офсетная

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



Межрегиональный офсет как инструмент развития инвестиционного потенциала регионов

Дмитрий Родионов
заместитель Премьер-министра Правительства Республики Карелия по вопросам экономики

В начале 2024 г. правительства Республики Карелии и Москвы заключили первый в России межрегиональный офсетный контракт. В течение трех лет инвестор создаст на территории Карелии предприятие по выпуску гранитного щебня, а регионы гарантируют закупку продукции более чем на 62 млрд руб. в течение 10 лет. Контракт стал крупнейшим офсетом, когда-либо заключенным в России, и восьмой по величине закупкой за всю историю отечественной контрактной системы.

В чем суть межрегионального офсета

Межрегиональный офсетный контракт — это новый для нашей страны инструмент развития инвестиционного потенциала региона. Алгоритм его реализации был разработан совместно правительствами Карелии и Москвы. После внесения изменений в Закон № 44-ФЗ в 2016 г. офсет стал довольно активно применяться как форма взаимодействия государства и бизнеса. В частности, на сегодняшний день Правительством г. Москвы подписано уже 19 офсетных контрактов. Но мартовское соглашение с участием двух субъектов РФ стало первым в истории страны.

Идея межрегионального офсетного контракта родилась в ходе взаимодействия инвестиционных команд Правительства Москвы и Правительства Карелии в августе 2023 г. После этого региональными органами исполнительной власти были в сжатые сроки приняты необходимые нормативно-правовые акты, подготовлены управленческие решения на уровне руководителей двух регионов и разработана конкурсная документация.

По сути, офсетный контракт — это механизм государственно-частного партнерства (ГЧП), в рамках которого госзаказчик обязуется в течение определенного срока закупать в оговоренном объеме товары или услуги, производимые

частной компанией. Бизнес, со своей стороны, принимает на себя обязательства инвестировать в строительство или модернизацию производства, в освоение выпуска необходимой государству продукции. Пороговая сумма для заключения офсетного контракта в настоящее время составляет 100 млн руб., при этом срок действия такого контракта не может превышать 10 лет.

Экономические и социальные результаты

Горнодобывающая промышленность — одна из ведущих отраслей Карелии, в регионе действует не менее 280 добывающих предприятий. Именно здесь создан первый в России технопарк для камнеобработчиков, имеющий аккредитацию Министерства промышленности и торговли РФ. Особые прочностные характеристики карельского щебня дают возможность предложить конкурентоспособный товар другим регионам: он позволяет сделать дороги более долговечными и снизить колейность дорожного покрытия. Карельский щебень обладает высокой прочностью, морозостойкостью, водонепроницаемостью, низким уровнем радиоактивного излучения, низкой истираемостью.

Однако выход на рынки таких конкурентных регионов, как Москва, — непростое дело. Офсет в данном случае гарантирует, что произведенный карельским предприятием товар будет продан, и позволяет хозяйствующему субъекту безбоязненно инвестировать в производство.

Для Карелии заключение офсетного контракта означает вливание инвестиций в реальный сектор экономики, создание новых рабочих мест, локализацию производства на территории региона, снижение расходов на закупки нерудных материалов, увеличение налогооблагаемой базы. В результате заключения межрегионального контракта в Кондопожском районе Карелии появится более 170 новых рабочих мест и будут обеспечены стабильные налоговые поступления в региональный бюджет.

Столичный регион, со своей стороны, не только активно содействует социально-экономическому развитию Карелии, но и получает необходимый товар высокого качества. Благодаря офсетному контракту будут налажены бесперебойные поставки материала, который используется при ремонте и строительстве московских дорог.

Объем и сроки инвестиций

За получение права на реализацию масштабного проекта боролись несколько компаний, к участию в конкурсе были допущены три хозяйствующих субъекта. Наилучшие условия исполнения контракта предложило ООО «Биоэн

Трейд»: помимо обязательных инвестиций в создание производства щебня в размере 780 млн руб., еще 800 млн руб. будут вложены в модернизацию производства. Суммарно затраты инвестора превысят 3 млрд руб.: в частности, более 1 млрд руб. направят на приобретение новых железнодорожных вагонов, что позволит сэкономить на логистике. Новое производство должно быть полностью создано за три года.

Стороны соглашения приняли на себя обязательства по закупке продукции в течение 10 лет. Совокупно заказчики — московское ГБУ «Автомобильные дороги» и карельское ГУП РК «Лоухское ДРСУ» — будут ежегодно закупать не менее 1,37 млн тонн щебня.

Инвестор, компания ООО «Биоэн Трейд», входит в группу компаний «БИОЭН», основанную в 2015 г., которая является одним из российских лидеров в добыче, переработке и хранении нерудных материалов. Компания приняла решение об организации собственного производства в регионе, убедившись на своем опыте в высоких потребительских свойствах карельского щебня.

С 2018 г. карельское подразделение «БИОЭН» ведет добычу и переработку габбро-диабазы на месторождении Ситозерское в Кондопожском районе. Физико-механические свойства щебня с этого месторождения неоднократно испытывались различными российскими геологическими и строительными институтами, и результаты испытаний неизменно подтверждали наивысшие показатели продукции, превосходящие стандартные параметры в несколько раз.

Исполнение офсетного контракта идет полным ходом, в ближайшее время на месторождении появится дробильно-сортировочный комплекс и слесарно-ремонтный цех. Пусконаладочные работы планируется завершить до конца 2024 г., после чего предприятие начнет производство различных фракций щебня. Но первые заявки со стороны заказчиков уже выполнены: общая стоимость щебня, отгруженного в Москву, превысила 3,8 млрд руб.

После исполнения инвестиционных обязательств по офсетному контракту компания «БИОЭН» будет включена в реестр единственных поставщиков. Это даст заказчикам из Москвы и Карелии право заключать с ней контракты на поставку строительного материала как с единственным поставщиком на основании п. 48 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ. ■



Те, кто нужен компании

- Специалисты по снабжению
- Контрактные управляющие
- Специалисты договорного отдела
- Тендерные специалисты
- Специалисты по закупкам
- Юристы
- Категорийные менеджеры
- Менеджеры по закупкам
- Специалисты по госзакупкам
- Эксперты по закупкам

ПОИСК РАБОТЫ И СОТРУДНИКОВ

С сервисом Росэлторг. Кандидаты

- 1 Предлагает удобный функционал для поиска резюме и вакансий, обеспечивая эффективное взаимодействие соискателей и работодателей через чат
- 2 Специализируется на профессионалах в области закупок, предлагая соискателям возможность подтверждения компетенций по законам 44-ФЗ и 223-ФЗ с помощью экспертного тестирования
- 3 Является неотъемлемой частью единой системы Росэлторг, интегрированной с Росэлторг.ID, обеспечивая удобство и эффективность в использовании сервисов



cv.roseltorg.ru



roseltorg.ru



Авторизация
через
Росэлторг.ID

ПРИСОЕДИНЯЙТЕСЬ!

Получите доступ к базе резюме проверенных специалистов и вакансиям ведущих компаний на рынке торгов уже сегодня!



Обзор изменений, вносимых в Закон № 44-ФЗ Федеральным законом от 08.08.2024 № 318-ФЗ

Олег Гурин
главный редактор
журнала ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

Специалисты в сфере закупок уже успели отвыкнуть от масштабных изменений в законодательстве о контрактной системе, которые были характерны в прошлом, до вступления в силу основных положений «второго оптимизационного пакета» с 1 января 2022 г. Если не брать в расчет антикризисные поправки, принятые в начале 2022 г., Федеральный закон от 08.08.2024 № 38-ФЗ (далее — Закон № 318-ФЗ) — это первый случай масштабных изменений в Законе № 44-ФЗ за последние 2,5 года.

Итак, давайте разбираться, какие перемены ожидают участников контрактной системы в ближайшем будущем.

Изменения, касающиеся национального режима в сфере закупок

Изменения такого рода представляют собой основное содержание Закона № 318-ФЗ (в части поправок, коснувшихся Закона № 44-ФЗ). Изложены в новой редакции «профильная» ст. 14 Закона № 44-ФЗ, а также все остальные нормы, касающиеся применения актов импортозамещения.

Более того, трансформируется сама концепция национального режима в сфере закупок.

В настоящее время согласно ч. 1 ст. 14 Закона № 44-ФЗ к товарам, работам и услугам (далее также — ТРУ) по умолчанию «применяется национальный режим на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации». Получается, что «национальный режим в сфере закупок» — это не «совокупность запретов, ограничений и условий допуска иностранных товаров к участию в закупках», как думают многие

специалисты в сфере закупок (такое употребление термина стало обиходным), а допуск иностранных товаров к участию в закупках *наравне* с российскими.

Как следует из определения, «национальный режим» — это исключение из общего правила, которое допускается в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации. Перечень иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены соответствующие международные договоры, и условия применения национального режима подлежат размещению в ЕИС регулятором контрактной системы (т. е. Минфином России).

Но в действительности иностранные ТРУ допускаются к участию в закупках *наравне* с ТРУ российского происхождения *по общему правилу, исключениями* из которого как раз являются случаи применения запретов, ограничений и условий допуска, предусмотренных в соответствии с ч. 3, 4 ст. 14 Закона № 44-ФЗ.

Именно такое сложившееся де-факто понимание национального режима и закрепляется в новой редакции ч. 1 ст. 14 Закона № 44-ФЗ, которая вступит в силу с 1 октября 2024 г. Это режим, обеспечивающий иностранным ТРУ «равные условия с товаром российского происхождения, работой, услугой, соответственно выполняемой, оказываемой российским гражданином или российским юридическим лицом, за исключением случаев принятия Правительством РФ мер, предусмотренных пунктом 1 части 2 настоящей статьи». К таким мерам относятся запрет закупки иностранных ТРУ, ограничение закупки иностранных ТРУ и преимущество в отношении российских ТРУ.

Таким образом, нынешнее многообразие постановлений Правительства РФ, устанавливающих запреты¹ и ограничения² на допуск иностранных ТРУ к участию в закупках, скоро останется в прошлом. После вступления в силу новой редакции ст. 14 Закона № 44-ФЗ Правительством РФ будут изданы новые постановления, устанавливающие запреты и ограничения закупки иностранных товаров, устроенные по единым принципам.

Далее рассмотрим ключевые изменения в правовом режиме закупок, при осуществлении которых устанавливаются запреты и ограничения закупки иностранных ТРУ либо предоставляется преимущество российским ТРУ.

1. Предусматривается законодательный запрет на заключение с единственным поставщиком контракта на поставку иностранного товара, если данный товар подпадает под установленный Правительством РФ запрет на закупку иностранных товаров (подп. «б» п. 1 ч. 4 ст. 14 Закона № 44-ФЗ в нов. ред.).

¹ Постановления Правительства РФ от 30.04.2020 № 616, от 16.11.2015 № 1236.

² Постановления Правительства РФ от 30.04.2020 № 617, от 05.02.2015 № 102, от 30.11.2015 № 1289, от 22.08.2016 № 832, от 10.07.2019 № 878.

В настоящее время такой запрет напрямую в законе не проговаривается, в связи с чем заказчикам ничего не остается, кроме как довольствоваться соответствующими разъяснениями Минпромторга России³. Аналогичный запрет будет действовать и в отношении работ/услуг, выполняемых/оказываемых иностранными лицами (подп. «б» п. 1 ч. 5 ст. 14 Закона № 44-ФЗ в нов. ред.).

2. Ограничения допуска будут применяться исключительно по принципу «второй лишней», т. е. заявки с предложениями иностранных ТРУ будут отклоняться при наличии хотя бы одного российского предложения, полностью соответствующего требованиям извещения о закупке. В настоящее время принцип «второй лишней» реализован только в постановлениях Правительства РФ от 30.04.2020 № 617 и от 10.07.2019 № 878.

3. Вместо «условий допуска иностранных товаров к участию в закупках», утвержденных приказом Минфина России от 04.05.2018 № 126н (далее — Приказ № 126н), с 1 октября 2024 г. будет предусматриваться «преимущество в отношении российских ТРУ», которое определит Правительство РФ своим постановлением (см. подп. «в» п. 1 ч. 2 ст. 14 Закона № 44-ФЗ в нов. ред.). Однако изменятся не только терминология и правовая основа давно ставшего привычным для всех участников контрактной системы механизма: в первую очередь, изменится сам механизм.

Независимо от вида электронной процедуры, при присвоении порядкового номера заявке с предложением о поставке товара только российского происхождения ценовое предложение такого участника будет снижаться на 15 %. Если участник подаст предложение о размере платы, подлежащей внесению за заключение контракта, то, напротив, будет производиться увеличение ценового предложения этого участника закупки на 15 % (в настоящее время такая ситуация Приказом № 126н вообще не предусмотрена). Если эти меры приведут к тому, что победителем электронной процедуры станет участник, предложивший к поставке российский товар, контракт будет заключен с ним без учета снижения либо увеличения ценового предложения.

Таким образом, останутся в прошлом бесчисленные спорные ситуации, связанные с применением Приказа № 126н при проведении электронных аукционов, когда победитель, предложивший к поставке иностранный товар, получает контракт с ценой, сниженной на 15 (или даже 20) процентов, если кто-то из проигравших участников аукциона предлагал к поставке российские/евразийские товары.

Есть и другие важные изменения:

- преимущество будет предоставляться в т. ч. в отношении товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых

³ См., например, письмо Минпромторга России от 24.07.2020 № ПГ-12-9638.

услуг, а также работ/услуг, выполняемых/оказываемых российскими лицами (в настоящее время это не так⁴);

- преимущество будет предоставляться в т. ч. при осуществлении закупок «с полки» в соответствии с ч. 12 ст. 93 Закона № 44-ФЗ (Приказ № 126н применяется только при проведении конкурсов, аукционов и запросов котировок);
- больше не будет предусматриваться особая 20%-ная преференция в отношении товаров, закупаемых для целей реализации национальных проектов (программ), которая в настоящее время устанавливается для товаров из приложения 2 к Приказу № 126н.

4. Вводятся единообразные правила, регулирующие возможность изменения страны происхождения товара при исполнении контракта:

1) если при осуществлении закупки устанавливался запрет на закупку иностранных товаров, то при исполнении контракта не допускается замена товара на иностранный⁵;

2) если по результатам закупки, проведенной с ограничением на закупку иностранного товара, заключен контракт на поставку российского товара, то замена такого товара на иностранный не допускается⁶;

3) если по результатам закупки, проведенной с предоставлением преимущества российским товарам, заключен контракт на поставку российского товара, при исполнении такого контракта замена товара на товар с улучшенными характеристиками допускается лишь в том случае, если это будет товар российского происхождения⁷.

Для сравнения взгляните, как обстоит дело в настоящее время:

Запреты, ограничения, условия допуска	Суть запрета
ПП РФ от 30.04.2020 № 616	Нельзя заменять товары, включенные в реестр российской промышленной продукции или евразийский реестр промышленных товаров, на товары, не включенные в указанные реестры
ПП РФ от 16.11.2015 № 1236	Нельзя заменять программное обеспечение, включенное в реестры российского или евразийского ПО, на иное

⁴ Так, в письме от 10.06.2024 № 24-06-06/53522 Минфин России разъяснил, что «положения Приказа № 126н применяются исключительно при осуществлении закупок товаров (в случае, если предметом контракта является поставка товара) и не применяются, если предметом контракта являются выполнение работ, оказание услуг, при осуществлении которых поставляется товар».

⁵ Подп. «б» п. 1 ч. 4 ст. 14 Закона № 44-ФЗ (нов. ред.).

⁶ Подп. «б» п. 2 ч. 4 ст. 14 Закона № 44-ФЗ (нов. ред.).

⁷ Подп. «в» п. 3 ч. 4 ст. 14 Закона № 44-ФЗ (нов. ред.).

Запреты, ограничения, условия допуска	Суть запрета
ПП РФ от 05.02.2015 № 102	Если при проведении закупки отклонялись заявки с иностранным товаром, не допускается не только замена товара на неевразийский, но и замена производителя товара
ПП РФ от 30.11.2015 № 1289	Если закупка была осуществлена с соблюдением ограничения, предусмотренного ПП РФ № 1289, не допускается замена лекарственного препарата конкретного производителя или страны его происхождения
ПП РФ от 22.08.2016 № 832	Если при проведении закупки отклонялись заявки с иностранным товаром, не допускается не только замена на неевразийские продукты, но и замена на пищевой продукт другого производителя, предложение о поставке которого содержалось в неотклоненных заявках
ПП РФ от 10.07.2019 № 878	Нельзя заменять товары на неевразийские, если при проведении закупки отклонялись заявки с иностранным товаром
ПП РФ от 30.04.2020 № 617	Нельзя заменять товары на неевразийские, если при проведении закупки отклонялись заявки с иностранным товаром
Приказ Минфина России от 04.06.2018 № 126н	Запрещена замена товара на неевразийский (независимо от страны происхождения товара, на поставку которого заключен контракт)

5. Минимальная обязательная доля закупок российских товаров при осуществлении закупок с ограничениями допуска иностранных ТРУ более не предусматривается, в связи с чем ст. 30.1 Закона № 44-ФЗ утрачивает силу. Вместе с тем обязанность отчитываться о закупках российских товаров не только не исчезнет, но, напротив, распространится на весь объем осуществляемых заказчиком закупок. Независимо от способа закупки, от того, применялись ли при ее осуществлении меры, предусмотренные п. 1 ч. 2 ст. 14 Закона № 44-ФЗ (нов. ред.), и даже от размещения сведений об осуществленных закупках в реестре контрактов в ЕИС.

Согласно ч. 5 ст. 14 Закона № 44-ФЗ (нов. ред.) по итогам года до 1 февраля года, следующего за отчетным годом, в ЕИС будет размещаться отчет об объеме закупок российских ТРУ. Отчет будет формироваться путем обработки информации, содержащейся в ЕИС, включенной в реестр контрактов, а также путем указания заказчиком информации об объеме закупок, сведения о которых не подлежат размещению в ЕИС.

6. Универсальный характер приобретает и обязанность заказчиков учитывать характеристики российских товаров при описании объекта закупки. Сейчас такая обязанность есть только в том случае, если закупка осуществляется для целей достижения минимальной обязательной доли российских товаров. Новая редакция ч. 1.1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ обязывает заказчиков учитывать

характеристики российских товаров, если при осуществлении закупки устанавливаются запреты или ограничения на закупку иностранных товаров либо преимущество в отношении российских товаров.

7. На смену особенностям определения начальной (максимальной) цены контракта, заключаемого для цели достижения минимальной обязательной доли закупок российских товаров⁸, придут особенности определения НМЦК, ЦКЕП для целей осуществления закупок ТРУ, в отношении которых установлены запрет, ограничение или преимущество. Такие особенности будут определены на основе функциональных, технических, качественных и эксплуатационных характеристик российских ТРУ.

Потребность в подобном регулировании диктует сама жизнь. Согласитесь, нелогично обосновывать НМЦК на поставку промышленного товара, в отношении которого установлен запрет, предусмотренный постановлением Правительства РФ от 30.04.2020 № 616, на основании коммерческих предложений о поставке иностранных промышленных товаров (т. е. товаров, которые даже гипотетически не могут быть предложены к поставке в рамках данной закупки). Однако формального запрета на такие действия нет, а потому правоприменительная практика фиксирует, что заказчики то и дело их совершают⁹. Можно ожидать, что новый нормативный правовой акт Правительства РФ исключит такие ситуации.

8. Определен единый перечень закупок, при осуществлении которых требования ст. 14 Закона № 44-ФЗ не применяются¹⁰:

- закупки ТРУ органами внешней разведки Российской Федерации и органами Федеральной службы безопасности для обеспечения безопасности государства;
- закупки ТРУ органами государственной охраны для реализации мер по осуществлению государственной охраны;
- закупки ТРУ войсками национальной гвардии Российской Федерации для выполнения задач по участию войск национальной гвардии Российской Федерации в борьбе с терроризмом и экстремизмом, а также для выполнения по решению Президента РФ задач по обеспечению безопасности высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших исполнительных органов субъектов РФ) и иных лиц.

⁸ П. 3 постановления Правительства РФ от 03.12.2020 № 2014.

⁹ См., например, решение Челябинского УФАС России от 31.10.2023 № 074/06/105-2486/2023 (№ 446-ж/2023). Контрольный орган пришел к выводу, что при планировании закупки заказчиком должным образом не проведен анализ рынка с целью выяснения наличия у потенциальных поставщиков возможности принять участие в закупке и в последующем поставить товар заказчику с учетом запрета, установленного в соответствии с ПП РФ № 616.

¹⁰ Ч. 9 ст. 14 Закона № 44-ФЗ в нов. ред.

9. Получила развитие идея «приоритета внутри приоритета», которая в настоящее время реализована в п. 3(1) постановления Правительства РФ от 10.07.2019 № 878 (приоритет российской радиоэлектронной продукции первого уровня по отношению к российским товарам, не отнесенным к такой продукции). С этой целью вводится ч. 6 ст. 27 Закона № 44-ФЗ, наделяющая Правительство РФ правом установить случаи, когда заявка с предложением о поставке товара российского происхождения приравнивается к заявке с предложением о поставке иностранного товара, если на участие в закупке подана заявка, которая не только соответствует всем установленным требованиям, но еще и содержит предложение о поставке товара российского происхождения, «в наибольшей степени удовлетворяющего требованиям к промышленной продукции, предъявляемым в соответствии с законодательством в сфере промышленной политики в целях отнесения этой продукции к российской промышленной продукции».

10. Произойдут уточнения и в системе оснований для отклонения заявок на участие в закупке в связи с применением актов импортозамещения. В настоящее время п. 4 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ предусматривает отклонение заявки комиссией заказчика в случаях, предусмотренных нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии со ст. 14 Закона № 44-ФЗ. Исключение — непредставление информации и документов, предусмотренных актами импортозамещения, устанавливающими запрет на допуск иностранных товаров: в этом случае заявка отклоняется по п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ.

Эта конструкция, построенная на отсылке «к актам импортозамещения вообще», запутывала многих специалистов в сфере закупок, в результате чего заявки нередко отклонялись по неподходящему основанию¹¹. А выбор основания в рассматриваемом случае имеет важные последствия, т. к. только при отклонении заявки по п. 4 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ не срабатывает механизм, предусмотренный ч. 13 ст. 44 Закона № 44-ФЗ. В соответствии с указанной нормой отклонение в течение одного квартала календарного года на одной электронной площадке трех и более заявок одного участника закупки по основаниям, установленным п. 1–3, 5–9 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ, влечет для такого участника закупки следующие негативные последствия:

- если обеспечение третьей по счету¹² отклоненной заявки предоставлялось посредством блокирования денежных средств на специальном

¹¹ См., например, решение Московского УФАС России от 05.04.2023 по делу № 077/06/106-4410/2023 (изв. № 0373100045923000068).

¹² В ч. 13 ст. 44 Закона № 44-ФЗ речь идет о каждой третьей заявке, т. е. соответствующие последствия наступят не только для третьей, но и для шестой, девятой, двенадцатой и т. д. заявки.

счете участника закупки, то соответствующие денежные средства перечисляются в соответствующий бюджет бюджетной системы РФ;

- если обеспечение третьей по счету отклоненной заявки предоставлялось в виде независимой гарантии, то заказчик, отклонивший такую заявку, обязан будет обратиться к гаранту с требованием об уплате денежной суммы в размере обеспечения заявки.

В обновленной редакции п. 4 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ отсылка к другим нормам станет даже больше, чем сейчас, но это будут отсылки к конкретным нормам закона, а не «актам импортозамещения вообще». Поэтому общая понятность нормы, по нашему мнению, улучшится. Со ссылкой на этот пункт заявка будет подлежать отклонению в следующих случаях, предусмотренных:

- подп. «а» **п. 1 ч. 4** ст. 14 Закона № 44-ФЗ: это ситуация, когда при осуществлении закупки установлен запрет на закупку иностранного товара, а участник предложил к поставке товар, происходящий из иностранного государства (исключением будет случай, когда участник предложил к поставке российский товар, но не доказал его российское происхождение представлением необходимых документов и сведений: в этом случае заявка будет подлежать отклонению по п. 5 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ, как и сейчас);
- подп. «а» **п. 1 ч. 5** ст. 14 Закона № 44-ФЗ: та же самая ситуация, что и в предыдущем случае, но только при закупке работ или услуг, а не товаров (исключение также аналогично);
- подп. «а» **п. 2 ч. 4** ст. 14 Закона № 44-ФЗ: если установлено ограничение на закупку иностранных товаров, все заявки с предложениями о поставке иностранных товаров отклоняются при условии поступления хотя бы одной заявки, соответствующей всем требованиям извещения о закупке и содержащей предложение о поставке российских товаров;
- **п. 2 ч. 5** ст. 14 Закона № 44-ФЗ: та же самая ситуация, что и в предыдущем случае, но только при закупке работ или услуг, а не товаров.

11. Появится еще один случай, когда заказчик будет обязан отказаться от исполнения контракта в одностороннем порядке (подп. «в» п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ). Это придется сделать, если вследствие реорганизации юридического лица, являющегося подрядчиком (исполнителем), его права и обязанности по контракту перейдут к вновь возникшему юридическому лицу, зарегистрированному на территории иностранного государства, в отношении которого установлены:

- запрет закупок работ/услуг, выполняемых или оказываемых иностранными лицами;

- ограничение закупок работ/услуг, выполняемых или оказываемых иностранными лицами, при условии что подрядчик (исполнитель) являлся российским лицом;
- преимущество в отношении работ/услуг, соответственно выполняемых, оказываемых российскими лицами, при условии что подрядчик (исполнитель) являлся российским лицом.

Теперь о сроках вступления в силу обновленных положений Закона № 44-ФЗ, касающихся национального режима в сфере закупок. Сами по себе обновленные положения вступят в силу уже с 1 октября 2024 г., но применяться начнут только по отношению к закупкам, извещения о которых будут опубликованы начиная с **1 января 2025 г.** Ну или к контрактам с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), заключенным начиная с указанной даты¹³. Таким образом, до конца 2024 г. заказчики будут работать по ныне существующим правилам, а вступление в силу новых положений необходимо лишь для того, чтобы у Правительства РФ появились правовые основания «по-новому» устанавливать запреты и ограничения на закупку иностранных ТРУ, а также преимущество в отношении российских ТРУ.

При этом отчет об объеме закупок российских товаров (в т. ч. поставленных при выполнении работ и оказании услуг), осуществленных в 2024 г., будет подлежать составлению и размещению в ЕИС по правилам, действовавшим до дня вступления в силу Закона № 318-ФЗ.

Прочие изменения в Законе № 44-ФЗ

Реформа национального режима в сфере закупок — не единственное содержание Закона № 318-ФЗ. Рассмотрим иные изменения, принесенные им в Закон № 44-ФЗ.

1. В силу ч. 5 ст. 2 Закона № 44-ФЗ федеральные законы, вносящие изменения в положения Закона № 44-ФЗ, касающиеся планирования закупок, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в т. ч. установления новых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), контроля, мониторинга и аудита в сфере закупок, вступают в силу не ранее 1 января очередного календарного года, следующего за годом их принятия. В настоящее время исключение допускается в случае принятия таких законов после 1 октября текущего календарного года: такие федеральные законы вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за очередным календарным годом. Закон № 318-ФЗ сдвигает этот срок на 1 месяц: с 1 октября на 1 ноября текущего календарного года.

¹³ Ч. 5 ст. 5 Закона № 318-ФЗ.

2. В силу ч. 8 ст. 31 Закона № 44-ФЗ определены случаи, когда *комиссия по осуществлению закупок* обязана проверить соответствие участников закупок требованиям, указанным в отдельных пунктах ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, а когда проведение такой проверки является правом комиссии. При этом комиссия по осуществлению закупок создается для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)¹⁴. Получается, что обязанность проверять поставщиков (подрядчиков, исполнителей), контракты с которыми заключаются без проведения конкурентных процедур, ни на кого вообще не возложена! Закон № 318-ФЗ исправляет это досадное упущение: через 10 дней после его вступления в силу такая обязанность появится непосредственно у заказчиков.

3. Порядок работы *комиссии по осуществлению закупок* исчерпывающе описан в ч. 8 ст. 39 Закона № 44-ФЗ: такая комиссия правомочна осуществлять свои функции, если в заседании комиссии участвует не менее чем 50 % общего числа ее членов. Что же касается *приемочной комиссии*, то для нее в Законе № 44-ФЗ аналогичных положений до сих пор не было. Они были введены Законом № 318-ФЗ: через 10 дней после его вступления в силу приемочная комиссия также будет правомочна осуществлять свои функции, только если в заседании приемочной комиссии участвует не менее чем 50 % общего числа ее членов. При этом полномочия члена приемочной комиссии не могут быть переданы другому лицу¹⁵.

Изменение сроков вступления в силу отсроченных положений «второго оптимизационного пакета»

Отодвинулись сроки вступления в силу отдельных положений Федерального закона от 02.07.2021 № 360-ФЗ («второго оптимизационного пакета»; далее — Закон № 360-ФЗ).

1. В силу ч. 4 ст. 8 Закона № 360-ФЗ контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по результатам конкурентной процедуры, которая оказалась «безрезультатной» (т. е. заявок вообще не было, все поступившие заявки пришлось отклонить, все участники уклонились от заключения контракта и т. д.), до 1 января 2025 г. заключается без использования ЕИС и электронной площадки. Закон № 318-ФЗ дополнил эту норму положением о том, что в рассматриваемом случае контракт *может* заключаться без использования ЕИС и электронной площадки до 30 июня 2025 г. включительно.

2. В силу ч. 13 ст. 8 Закона № 360-ФЗ (в ред. Федерального закона от 04.11.2022 № 420-ФЗ) в отношении закупок, извещения об осуществлении

¹⁴ Ч. 1 ст. 39 Закона № 44-ФЗ.

¹⁵ См. ч. 6 ст. 94 Закона № 44-ФЗ (нов. ред.).

которых размещены в ЕИС *до 1 июля 2024 г.*, положения ч. 1.7 и 8.1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ не применяются. Напомним содержание этих норм:

- согласно ч. 1.7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ соглашение об изменении условий контракта, заключенного по результатам электронных процедур (в т. ч. закрытых), заключается с использованием ЕИС;
- согласно ч. 8.1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ соглашение о расторжении контракта, заключенного по результатам электронных процедур (в т. ч. закрытых), заключается с использованием ЕИС.

При этом из ч. 7 ст. 9 Закона № 360-ФЗ (в ред. Федерального закона от 25.12.2023 № 624-ФЗ) следует, что эти нормы вступают в силу *с 1 января 2025 г.* Разночтение в датах начала применения ч. 1.7 и 8.1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ изрядно запутывало специалистов в сфере закупок. Закон № 318-ФЗ устранил противоречие, изложив ч. 13 ст. 8 Закона № 360-ФЗ в следующей редакции: «В отношении контракта, заключенного **до 1 апреля 2025 г.**, положения ч. 1.7 и 8.1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ применяются в случае, если такой контракт заключен с использованием ЕИС и при его исполнении не заключено соглашение об изменении условий такого контракта без использования ЕИС».

Заодно из ч. 7 ст. 9 Закона № 44-ФЗ были исключены сбивающие с толку упоминания норм, на основании которых вводятся ч. 1.7 и 8.1 ст. 95 Закона № 44-ФЗ. Теперь им посвятили отдельную норму (ч. 8 ст. 9 Закона № 360-ФЗ), согласно которой рассматриваемые положения вступят в силу *с 1 апреля 2025 г.*

3. Законом № 360-ФЗ с 1 января 2025 г. вводится ч. 14 Закона № 44-ФЗ, предусматривающая в отдельных случаях право, а в отдельных — обязанность заказчика заключать контракты с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) с использованием ЕИС. Закон № 318-ФЗ уточняет и эту норму тоже: с 1 января до 31 марта 2025 г. заказчики будут *вправе* применять положения ч. 14 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, за исключением закупок по п. 46 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ (закупки ТРУ за счет средств, выделенных на оперативно-разыскную деятельность). Возможность заключать контракт с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по п. 46 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ с использованием ЕИС появится у заказчиков лишь с 1 июля 2026 г.

* * *

Представленный обзор изменений, ожидающих участников контрактной системы в ближайшем будущем, был подготовлен для электронной информационной системы ПРОГОСЗАКАЗ.РФ непосредственно в день подписания Закона № 318-ФЗ Президентом РФ. Еще больше актуальных и полезных материалов, облегчающих работу специалистам в сфере закупок, вы найдете на сайте <https://прогосзаказ.рф>. ■



Обзор изменений Закона № 223-ФЗ в 2024–2025 годах

Виталий Байрашев

эксперт в сфере закупок, юрист-практик

Введение антироссийских санкций серьезно повлияло как на экономику в целом, так и на закупки по Закону № 223-ФЗ в частности: практически сразу с началом специальной военной операции мы увидели изменения законодательства, связанные с закрытием информации о закупках частью заказчиков.

Однако куда большее значение для корпоративных закупок по Закону № 223-ФЗ имеют проблемы, связанные с обеспечением повседневных потребностей в требуемой продукции. По этой причине представляется актуальным обзор изменений Закона № 223-ФЗ в связи с корректировкой подходов к применению актов импортозамещения¹, а также сопутствующих изменений законодательства о закупках.

Импортозамещение

Федеральным законом от 08.08.2024 № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее — Закон № 318-ФЗ) внесены ряд существенных изменений в Закон № 223-ФЗ в части применения актов импортозамещения. Большинство принятых изменений вступает в силу с 1 октября 2024 г., однако фактически начнут применяться только с 1 января 2025 г. (ч. 1, 6 ст. 5 Закона № 318-ФЗ).

Также к 1 января 2025 г. положения о закупке заказчиков должны быть приведены в соответствие с требованиями Закона № 318-ФЗ и после утверждения размещены в ЕИС (в противном случае они с 1 января 2025 г. считаются

¹ На разработку и принятие изменений, связанных с импортозамещением, у законодателя ушло более года: <https://prozakupki.interfax.ru/articles/2971>.

неразмещенными в ЕИС²), а типовые положения о закупке должны быть аналогичным образом обновлены к 1 декабря 2024 г. (ч. 9 ст. 5 Закона № 318-ФЗ).

Новые нормы наделяют Правительство РФ правом определять случаи, когда при осуществлении закупок промышленной продукции заявки с российским товаром будут приравнены к заявкам с иностранным товаром (п. 5 ч. 8 ст. 3 Закона № 223-ФЗ). Примечательно, что данное полномочие Правительства РФ дублирует существующие полномочия Правительства РФ по установлению приоритета, включая минимальную долю закупок товаров российского происхождения (п. 1 ч. 8 ст. 3 Закона № 223-ФЗ), однако это не следует считать проблемой, так как п. 1 ч. 8 ст. 3 Закона № 223-ФЗ утрачивает силу с 1 января 2025 г. (ст. 1 Закона № 318-ФЗ).

В то же время это техническое, на первый взгляд, изменение делает неясной дальнейшую судьбу существующих актов импортозамещения, а именно 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» и постановления Правительства РФ от 03.12.2020 № 2013 «О минимальной доле закупок товаров российского происхождения», которые были приняты в соответствии с утрачивающим силу п. 1 ч. 8 ст. 3 Закона № 223-ФЗ.

Кроме того, п. 5 ч. 8 ст. 3 Закона № 223-ФЗ в силу ее прямого указания будет касаться исключительно товаров, причем именно промышленной продукции³, в то время как предусмотренное ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ право Правительства РФ принимать акты импортозамещения будет распространяться не только на товары, но и на работы и услуги. В пояснительной записке к законопроекту № 547583-8, ставшему впоследствии Законом № 318-ФЗ, такое дублирование объясняется тем, что Правительство РФ получит возможность оказать дополнительную поддержку участникам закупки, предлагающим к поставке товары, производимые в Российской Федерации (странах ЕАЭС), но в отношении которых еще не достигнуто требуемое количество

² При этом Закон № 318-ФЗ не определяет правовые последствия признания положения о закупке неразмещенным в ЕИС. Анализ указанной проблемы представлен в статье: Байрашев В. Р. Закупочные страшилки: как изменится жизнь заказчиков в связи с применением новой редакции Закона № 223-ФЗ // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2018. № 10. С. 6–16.

³ В соответствии с п. 6 ст. 3 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» под промышленной продукцией понимаются товары, произведенные в результате осуществления деятельности в сфере промышленности. То есть товары, не подвергнутые промышленной обработке, а также работы и услуги под регулирование п. 5 ч. 8 ст. 3 Закона № 223-ФЗ попадать не должны.

баллов за выполнение (освоение) на территории Российской Федерации соответствующих операций (условий) для включения в реестр российской промышленной продукции (евразийский реестр промышленных товаров).

Следует подчеркнуть, что предусмотренный ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ национальный режим, вступающий в силу с 1 января 2025 г., сам по себе предполагает равное отношение к товарам российского происхождения (работам/услугам, которые выполняют/оказывают российские лица) и иностранным товарам (работам, услугам, которые выполняют/оказывают иностранные лица), а принимаемые Правительством РФ меры фактически будут представлять собой изъятия из национального режима. При этом такие изъятия из национального режима могут предоставляться только в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации (ч. 3 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ), поэтому представляется принципиально важным вопрос корректного толкования законодателем норм существующих международных договоров при принятии актов Правительства РФ, посвященных изъятиям из национального режима⁴.

В соответствии с ч. 2 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ в качестве изъятий из национального режима Правительство РФ получило право принимать меры, устанавливающие:

1) запрет закупок товаров (в т. ч. поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами;

2) ограничение закупок товаров (в т. ч. поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, в т. ч. минимальную обязательную долю закупок товаров российского происхождения;

3) преимущество в отношении товаров российского происхождения (в т. ч. поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг), работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых российскими лицами.

Запрет по своему содержанию будет означать невозможность поставки товара иностранного происхождения, а также замены российского товара

⁴ Подробный анализ норм международных договоров с точки зрения предоставления национального режима представлен в статье: Байрашев В. Р., Беляева О. А. Проблемы применения национального режима в государственных и муниципальных закупках в контексте международных обязательств Российской Федерации // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2019. № 3. С. 29–37.

на иностранный товар в ходе исполнения договора (п. 1 ч. 4 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ), причем для любых способов закупки, включая закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), если иное не будет предусмотрено устанавливающим запрет актом Правительства РФ. Схожим образом механизм будет действовать и в отношении закупаемых работ и услуг с той лишь разницей, что учитываться будет страна регистрации участников закупки (п. 1 ч. 5 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ).

Ограничения допуска предусматривают необходимость отклонения заявок с иностранным товаром при наличии хотя бы одной допущенной к участию в закупке заявки с российским товаром⁵, а также запрет замены российского товара на иностранный товар в ходе исполнения договора (п. 2 ч. 4 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ). В отношении работ и услуг будет действовать аналогичный механизм, учитывающий страну регистрации участников закупки (п. 2 ч. 5 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ).

Преимущество будет заключаться в 15%-ной ценовой преференции товарам российского происхождения (работам/услугам, которые выполняют/оказывают российские лица) и невозможности осуществлять замену российского товара на иностранный товар (российского подрядчика/исполнителя на иностранного подрядчика/исполнителя) (п. 3 ч. 4, п. 3 ч. 5 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ). Иными словами, предлагаемый механизм предоставления преимуществ напоминает подход, предусмотренный Постановлением 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».

Разумеется, конкретный порядок применения запретов, ограничений закупок, преимуществ во многом будет зависеть от содержания актов Правительства РФ, которые на момент написания данной статьи еще не были приняты. Например, остаются вопросы в отношении информации и документов, с помощью которых участники закупки смогут подтвердить страну происхождения товара (п. 2 ч. 2 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ), а также самой сферы применения изъятий из национального режима в контексте требований существующих международных договоров.

В то же время необходимо отметить, что предусмотренные ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ запреты, ограничения закупок и преимущества касаются исключительно случаев поставки товаров, в т. ч. поставки товаров при выполнении

⁵ Заказчики, применяющие Закон № 44-ФЗ, часто называют такое правило «второй лишней».

закупаемых работ, оказываемых услуг⁶, но не распространяются на иные договорные правоотношения, например аренду, лизинг.

Содержание извещения и документации о закупке, требования к отчетности

Новые полномочия Правительства РФ нашли зеркальное отражение и в требованиях к извещению и документации о закупке. В частности, извещение о конкурентной закупке должно будет содержать сведения о применяемых запретах, ограничениях закупок, преимуществах, если они были установлены в соответствии со ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ (п. 8.3 ч. 9 ст. 4 Закона № 223-ФЗ), а в составе заявки на участие в конкурентной закупке, участниками которой могут быть только субъекты малого и среднего предпринимательства, заказчик получит право требовать информацию и документы, подтверждающие страну происхождения товара (п. 12 ч. 19.1 ст. 3.4 Закона № 223-ФЗ).

Гораздо больший интерес в этой связи представляет изменение ч. 5 ст. 3 Закона № 223-ФЗ, предусматривающее появление нового понятия «заявка на участие в неконкурентной закупке», которое означает не только заявку на участие в закупке, но и иной документ, предусмотренный положением о закупке для направления заказчику с целью участия в неконкурентной закупке. Вероятно, это изменение связано с намерением законодателя в большей степени урегулировать порядок проведения неконкурентных закупок, в т. ч. в рамках планируемых к принятию актов Правительства РФ, относящихся к национальному режиму. И уже сейчас можно прийти к выводу о том, что данное изменение окажет определенное влияние как минимум на следующие аспекты проведения закупок, предусматривающие подачу заявок на участие в закупке:

- определение признаков конкурентной закупки⁷ (п. 2 ч. 3 ст. 3 Закона № 223-ФЗ);
- предъявление требований к участникам закупки, товарам, работам, услугам, условиям исполнения договора и оценке заявок (ч. 6 ст. 3 Закона № 223-ФЗ);
- требования к предоставлению обеспечения заявок (подп. «в» п. 4 ч. 8 ст. 3 Закона № 223-ФЗ).

⁶ Толкование понятия «товар, поставляемый при выполнении работ, оказании услуг» можно встретить в письме ФАС России от 25.06.2020 № ИА/53616/20.

⁷ Уже сейчас контролирующие органы активно «переквалифицируют» неконкурентные закупки в конкурентные, если полагают, что заказчик неверно выбрал способ закупки (см., например, постановления АС Поволжского округа от 04.07.2024 по делу № А55-19571/2023, АС Московского округа от 07.12.2023 по делу № А40-257744/2022).

Вместе с тем нельзя сказать, что ч. 5 ст. 3 Закона № 223-ФЗ в новой редакции однозначно обязывает заказчика включать в положение о закупке понятие заявки на участие в неконкурентной закупке, а все иные способы заключения договора по результатам неконкурентных закупок, которые не предполагают подачу участниками закупки заявок или иных подобных документов, станут при этом неправомерными⁸.

Очевидно, что большинство присутствующих в положениях о закупках заказчиков способов неконкурентных закупок, включая существующий в п. 20.1 Положения об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках (утв. постановлением Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352) способ закупки, предусматривают в том или ином виде заявку на участие в неконкурентной закупке, но тем не менее автор не исключает появление в положениях о закупке отдельных заказчиков способов закупки, не предусматривающих подачу заявок участниками закупки.

Некоторые изменения предусмотрены и в отношении отчетности. С 01.01.2025 появляется норма о размещении до 1 февраля каждого года в ЕИС отчета об объеме закупок товаров российского происхождения, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых российскими лицами, который будет формироваться на основе включенной в реестр договоров информации (ч. 6 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ).

Напомним, что отчет о закупках товаров российского происхождения уже размещается заказчиками в ЕИС на ежемесячной основе (п. 45 (7) Положения о размещении в ЕИС... информации о закупке⁹), где уже предусмотрен похожий механизм формирования отчетности¹⁰. Поскольку требования ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ начнут применяться с 1 января 2025 г., то представляется, что обязанность по формированию первого такого отчета для заказчиков наступит только в 2026 г. в отношении прошедшего 2025 г., а до этого времени заказчики будут формировать отчетность о закупках товаров российского происхождения по старым правилам¹¹.

⁸ Хотя такая точка зрения может получить распространение в среде органов контроля.

⁹ Утв. постановлением Правительства РФ от 10.09.2012 № 908.

¹⁰ См. также статью: Байрашев В. Р. «Закупочный ликбез»: что должен знать специалист по закупкам об ответственности за размещение отчетности по закупкам // ПРОГОСЗАКАЗ.РФ. 2024. № 7. С. 47–52 (также доступно для прочтения на разделе «Аналитика» портала <https://223-expert.ru/>).

¹¹ У автора есть сомнения в применимости к закупкам по Закону № 223-ФЗ ч. 7 ст. 5 Закона № 318-ФЗ, которая устанавливает правило о том, что отчетность за 2024 г. формируется по старым правилам ввиду различий в терминологии, используемой в Законе № 318-ФЗ и Законе № 223-ФЗ. Закон № 223-ФЗ на момент принятия Закона № 318-ФЗ не предусматривал формирование отдельного отчета, который бы назывался «отчет об объеме закупок российских товаров, в том числе товаров, поставляемых при выполнении закупаемых работ, оказании закупаемых услуг».

Размещать такие отчеты в ЕИС, вероятно, будут не все заказчики, поскольку Правительство РФ в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства получило право определять случаи, при которых такие отчеты не будут размещаться в ЕИС, а будут направляться в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти (ч. 8 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ). Данный федеральный орган исполнительной власти, который Правительству РФ предстоит определить в соответствии с ч. 7 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ и п. 10 Положения о порядке обеспечения мониторинга закупок (утв. постановлением Правительства РФ от 27.05.2021 № 814), будет осуществлять рассмотрение соответствующих отчетов и оценку результатов осуществления закупок до 1 марта каждого года (ч. 6 ст. 3.1–4 Закона № 223-ФЗ).

Другие изменения корпоративных закупок

В дополнение к перечисленным изменениям Закона № 223-ФЗ Правительство РФ получило право установить особенности применения национального режима в соответствии с Законом № 223-ФЗ и Законом № 44-ФЗ при закупках лекарственных средств и медицинских изделий сроком до 31 декабря 2025 г. (ч. 4 ст. 5 Закона № 318-ФЗ).

Кроме того, Федеральным законом от 08.08.2024 № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» (далее — Закон № 232-ФЗ) по тексту Закона № 223-ФЗ термин «орган исполнительной власти субъекта РФ» заменен на термин «исполнительный орган субъекта РФ». Как указано в пояснительной записке законопроекта № 375982-8, ставшего впоследствии Законом № 232-ФЗ, таким образом ссылки на утративший силу с 1 января 2023 г. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были заменены ссылками на Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Ранее подобные исправления вносились в подзаконные акты, принятые в рамках Закона № 223-ФЗ, например в постановление Правительства РФ от 29.10.2015 № 1169 «О порядке проведения мониторинга соответствия планов закупки товаров, работ, услуг...».

Наконец, стоит также упомянуть Федеральный закон от 08.08.2024 № 259-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах», увеличивший размеры государственных пошлин,

уплачиваемых в случае судебного обжалования решений и предписаний ФАС России, с 3 тыс. до 50 тыс. руб. для юридических лиц и с 3 тыс. до 15 тыс. руб. для физических лиц.

* * *

Представленные в обзоре изменения потребуют внесения изменений в положения о закупке и типовые положения о закупке. При этом объем таких изменений будет зависеть от содержания положения о закупке и степени копирования норм Закона № 223-ФЗ в положении о закупке конкретного заказчика.

Но так или иначе, автор рекомендует обратить пристальное внимание на разделы:

- термины и определения;
- порядок проведения закупочных процедур, в т. ч. у субъектов малого и среднего предпринимательства;
- порядок заключения и изменения заключенных договоров;
- предоставление приоритета товарам российского происхождения. ■

Отвечаем на вопросы читателей

Каким образом применяются антидемпинговые меры при проведении совместного конкурса или аукциона, если у одних заказчиков НМЦК больше 15 млн руб., а у других — меньше?

Действительно, в ч. 1 и 2 ст. 37 Закона № 44-ФЗ предусматриваются различные варианты реализации антидемпинговых мер в зависимости от того, превышает НМЦК 15 млн руб. или нет.

По нашему мнению, при применении антидемпинговых мер необходимо исходить из того, какой была величина НМЦК каждого конкретного заказчика, а не сумма всех НМЦК. Такой подход разделяют в т. ч. и некоторые контрольные органы в сфере закупок (см., например, решение Астраханского УФАС России от 22.01.2019 № 14-РЗ-04-19 (изв. № 032520000618000416)).

Но встречается и противоположный подход, когда контролеры ставят применение антидемпинговых мер в зависимость от НМЦК совместной закупки, а не от НМЦК каждого отдельного заказчика (см., например, решение Санкт-Петербургского УФАС России от 15.04.2021 по делу № 44-1701/21 (изв. № 0172200004721000005)).

В связи с наличием противоречивой правоприменительной практики следует ориентироваться на позицию того контрольного органа, к компетенции которого относится осуществление контроля в отношении проводимых вами закупок.



О некоторых аспектах ответственности за предоставление заказчику недостоверной информации в корпоративных закупках

Дмитрий Исютин-Федотков
кандидат юридических наук, доцент
главный юрисконсульт
ООО «Энергосервис-конкурентные закупки»

В настоящей работе мы рассмотрим некоторые аспекты ответственности за предоставление заказчикам недостоверной информации при участии в корпоративных закупках.

Административная, прокурорская и судебная практика регламентированных закупок свидетельствует о том, что в последние годы наметилась тенденция роста предоставления в составе заявок недостоверной информации, имеющей значение для принятия решения о выборе победителя закупки.

В первом примере мы видим, что при наличии признаков подложности предоставленных сведений в составе заявки ни антимонопольный орган, ни суд первой инстанции самостоятельно не получали «неопровержимое и документально подтвержденное подтверждение». При этом в решении отмечено, что заказчик не может осуществлять такую проверку. Отсюда очевидно следует, что проблемой в этом направлении является отсутствие у заказчиков необходимых полномочий для проверки предоставляемых в составе заявок сведений. Решение этой проблемы во многих случаях невозможно в силу того, что всех корпоративных заказчиков невозможно наделить полномочиями по проверке сведений, равными полномочиям правоохранительных органов.

Пример 1

Корпоративный заказчик проводил конкурс в электронной форме на оказание услуг по техническому обслуживанию и текущему ремонту оборудования системы пожаротушения в зданиях. Заявка участника закупки была отклонена в связи с выявлением в ней недостоверных сведений ввиду следующего:

- участник представил в составе второй части заявки подложный договор, поскольку дата создания общества, исходя из сведений ЕГРЮЛ, 15.06.2021, в то время как спорный договор для оценки датирован 01.04.2021;

- выполнение работ по такому договору требовало наличия лицензии МЧС России, которая на дату выполнения соответствующих работ у заявителя отсутствовала.

УФАС признало действия заказчика неправомерными.

Суд, признавая решение УФАС законным, отметил:

- закупочная комиссия заказчика не может подменять функции уполномоченного органа, осуществляющего контроль за исполнением лицензионных требований при выполнении работ, оказании услуг, требующих у исполнителя, подрядчика наличия соответствующих разрешений, в качестве которого выступает МЧС России;
- закупочная комиссия заказчика не может осуществлять проверку представленных для оценки договоров на предмет их действительности и выполнимости с учетом имеющихся у участника разрешений, поскольку указанный договор не признан недействительным в судебном порядке;
- у заказчика отсутствовало документальное подтверждение предоставления недостоверных сведений заявителем¹.

Во втором примере суды указали антимонопольному органу на очевидный факт наличия недостоверных сведений в заявке, установленный заказчиком самостоятельно.

Пример 2

Корпоративный заказчик проводил конкурс, участниками которого могут быть только СМСП, на право заключения договора на оказание услуг. Заявка участника была отклонена за предоставление недостоверных сведений об опыте работы (договоры заключены между аффилированными лицами; доходы участника, согласно коммерческой платформе проверки, за два года составляют ноль рублей).

УФАС признало действия заказчика неправомерными, т. к. данные об опыте участника и самом участнике проверялись коммерческой платформой, а заказчик не обладает документами, однозначно подтверждающими факт несоответствия заявки участника.

Суды, признавая решение УФАС незаконным и отменяя его, отметили:

- в распоряжении заказчика и УФАС имелась выписка из ЕГРЮЛ о том, что в отношении участника закупки (чья заявка отклонена) внесена запись о предстоящем исключении недействующего юридического лица из ЕГРЮЛ;
- участник за два последних года не предоставлял отчетность и не осуществлял операции по банковскому счету.

¹ Решение АС г. Москвы от 27.02.2024 по делу № А40-272860/2023.

УФАС при принятии решения приняло во внимание переписку между участником и третьим лицом, с которым заключен договор, но, согласно выписке из ЕГРЮЛ, данное лицо исключено из ЕГРЮЛ и не могло заключать никакие договоры с участником за последние два года².

В третьем примере мы видим, как по результатам проверки выявлен факт представления в составе заявки недостоверного документа, позволивший участнику выиграть аукцион и заключить договор. Мерами прокурорского реагирования нарушение устранено.

Пример 3

Байкало-Ангарской транспортной прокуратурой проведена проверка правомерности заключения в 2022 г. договора на оказание авиационных услуг на территории Иркутской области.

Установлено, что одним из участников закупки при подаче документов во вторую часть заявки на участие в электронном аукционе представлен аннулированный сертификат эксплуатанта. Представление недостоверных документов обеспечило юридическому лицу победу в аукционе и заключение с ним договора на сумму свыше 90 млн руб.

Наличие действующего сертификата эксплуатанта является одним из основных требований, предъявляемых к участникам закупки.

По указанным фактам, а также в связи с непринятием мер по организации надлежащей проверки представляемых участниками закупки документов прокурором генеральному директору организации-подрядчика и представителю заказчика внесены представления об устранении нарушений законодательства³.

Проблема выявления в заявках недостоверных сведений и подложных документов стала настолько острой и распространенной, что Президент России по итогам рабочей поездки в Чукотский автономный округ и Хабаровский край 10–11 января 2024 г. утвердил перечень поручений Правительству РФ, в котором имеется следующий пункт:

5) рассмотреть вопрос об уточнении оснований для включения сведений о поставщиках (исполнителях, подрядчиках) в реестр недобросовестных поставщиков в соответствии с требованиями законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения

² Постановление АС Волго-Вятского округа от 12.07.2023 по делу № А43-27220/2022.

³ Байкало-Ангарской транспортной прокуратурой выявлены нарушения при проведении электронного аукциона на оказание авиационных услуг. <https://clck.ru/3ARqJd> (дата обращения: 13.08.2024).

государственных и муниципальных нужд и законодательства РФ о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Правительству поручено доложить до 15 марта 2024 г. предложения по совершенствованию законодательства⁴.

В контрактной системе исполнение поручения продолжило реализовываться через проект изменений в Закон № 44-ФЗ⁵. В пояснительной записке инициаторы изменений указывают, что проект разработан в целях установления запрета на участие в закупках хозяйствующим субъектам, ставшим победителями конкурентных процедур на основании предоставления недостоверной информации об опыте работы, связанном с предметом контракта. Одним из злоупотреблений при осуществлении закупок, проводимых в соответствии с Законом № 44-ФЗ, на текущий момент остаются попытки стать победителем с использованием недостоверной информации по опыту выполнения аналогичных работ.

Разработчики проекта отмечают, что споры в судебных инстанциях после определения победителя торгов на предмет установления достоверности опыта могут длиться несколько лет. В подтверждение приводятся примеры по Республике Дагестан.

Пример 4

По закупкам на реконструкцию систем водоснабжения г. Кизляра на 109 млн руб. победителем стала организация, недобросовестное поведение которой выражалось в том, что в качестве опыта были представлены реальные договоры, но объемы по которым в документах в составе заявки были многократно завышены. Контракты исполнены в 2021 г. Судебное решение по делу № А15-5406/2021 вступило в силу 22 августа текущего года⁶.

Пример 5

В закупке на выполнение работ по капитальному ремонту автомобильных дорог в г. Каспийске на 174 млн руб. победителем стала организация, которой в качестве

⁴ Перечень поручений по итогам рабочей поездки в Чукотский автономный округ и Хабаровский край. <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/73493> (дата обращения: 13.08.2024).

⁵ Законопроект № 607800-8 «О внесении изменений в статью 104 Федерального закона „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“». <https://sozd.duma.gov.ru/bill/607800-8> (дата обращения: 13.08.2024).

⁶ Постановление Шестнадцатого ААС от 22.08.2023 по делу № А15-5406/2021.

опыта были представлены договоры стоимостью менее 3 млн руб. Договоры были выполнены по ремонту территорий в городах и никак не подтверждают опыт для строительства автомобильных дорог. Суды двух инстанций не поддержали решение антимонопольного органа. Кассационная инстанция 18 июля текущего года по делу № А15-4559/2021 отменяет решения предыдущих инстанций и направила на новое рассмотрение⁷.

Пример 6

Хозяйствующий субъект, не имея ни одного договора на ремонт водопроводных сетей г. Махачкалы, на базе фальсифицированных договоров на сумму более 840 млн руб. в качестве опыта, стал в августе 2021 г. победителем закупки на ремонт сетей в г. Хасавюрте на сумму 414 млн руб. Арбитражный суд первой инстанции после прохождения судебных споров по всем инстанциям и возвращения в первую инстанцию 7 августа 2023 г. признает недействительными результаты по конкурсу по делу № А15-3771/2021⁸.

Пример 7

В ноябре 2021 г. хозяйствующий субъект стал победителем закупки по строительству школы в г. Избербаше на 470 млн руб. В качестве опыта был представлен договор по строительству многоэтажного дома в г. Махачкале на 1 млрд руб. Комиссии антимонопольного управления при рассмотрении жалобы была представлена заверенная нотариусом вся информация по опыту. Впоследствии оказалось, что этот опыт является фиктивным. Заключение по фиктивности в антимонопольное управление представлено следственным отделом Главного управления МВД по СКФО. С этим же опытом данная организация попыталась стать победителем в июле 2022 г. по строительству детского садика в селе Янги-Юрт на сумму 257 млн руб. Комиссией антимонопольного органа претензии на этот объект от данной организации не были поддержаны.

Авторы законопроекта отмечают, что во многих случаях законность решений антимонопольного управления можно добиться только после исполнения победителями контрактов по их недостоверному опыту и фиксации этого результата. Нарушения такого характера имеются во многих субъектах РФ. Инструмент в форме реестра недобросовестных поставщиков срабатывает, когда

⁷ Постановление АС Северо-Кавказского округа от 18.07.2023 по делу № А15-4559/2021.

⁸ Постановление АС Северо-Кавказского округа от 26.02.2024 по делу № А15-3771/2021.

выявляется недобросовестное поведение победителя закупки в случае отказа либо его отстранения по недобросовестным основаниям в ходе исполнения контракта.

По вышеуказанным случаям контракты исполняются незаконными победителями, что обогащает их еще опытом по вновь исполненным контрактам.

Составители пояснительной записки заключают, что дополнение ст. 104 Закона № 44-ФЗ вносимыми изменениями даст возможность уменьшить участие в закупках недобросовестных поставщиков.

Возможное решение проблемы в Законе № 44-ФЗ, очевидно, в некоторой степени повлияет и на закупки в рамках Закона № 223-ФЗ, т. к. у большинства корпоративных заказчиков установлено обязательное требование к участникам об отсутствии их в реестрах недобросовестных поставщиков.

Также необходимо обратить внимание на второй законопроект в контрактной системе, в соответствии с которым заказчикам разрешат отстранять участников или отказывать им в заключении контракта за недостоверные сведения в заявке⁹.

Однако остается открытым вопрос с предоставлением недостоверной информации в корпоративных закупках и последствиями таких данных для участников и лиц, представляющих в заявках заведомо подложные документы от имени участников. Полагаем, что здесь необходимо обратить внимание на следующее:

1. Важны нормативно закрепленные определения «недостоверные данные», «подложная информация или сведения», «недостоверная информация», «подложный документ» и т. п. для применения правового механизма отстранения участника. Если вышеуказанное поручение Президента России реализовывать через изменение законодательства, то такие определения должны быть даны в ст. 5 Закона № 223-ФЗ, т. к. это одно из оснований включения в реестр недобросовестных поставщиков.

2. Необходимо определиться с перечнем информации и документов, которые могут быть проверены. Скорее всего, такой перечень должен быть включенным в Закон № 223-ФЗ и закрытым, т. е. не подлежащим расширению заказчиками и включению в него новых пунктов, например, в положении о закупке или извещении о закупке. Очевидно, что здесь будет проблема: какую именно информацию от участника считать недостоверной и в каких документах заявки она может содержаться?

⁹ Законопроект № 504954-8 «О внесении изменений в Федеральный закон „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“». <https://sozd.duma.gov.ru/bill/504954-8> (дата обращения: 13.08.2024).

3. Важны источники получения доказательств о недостоверной информации. Не вызывают сомнений вступившие в силу решения судов, данные общедоступных и открытых государственных реестров, баз данных, ресурсов.

Пример 8

Корпоративный заказчик проводил конкурс, участниками которого могут быть только СМСП, на право заключения договора на оказание услуг и отклонил заявку участника за информацию о наличии квалифицированного персонала, не соответствующую действительности, а именно: в представленных в составе заявки документах «Сведения о квалифицированном персонале участника», договорах и согласии на обработку персональных данных указаны сведения о специалистах, не соответствующие действительности.

ФАС признала действия заказчика неправомерными.

Суды, признавая решение ФАС незаконным, отметили, что в соответствии с конкурсной документацией заказчик вправе проверять достоверность сведений, информации и документов, содержащихся в конкурсных заявках участников, путем получения сведений из любых официальных источников, использование которых не противоречит законодательству, в т. ч. официальных сайтов государственных органов и организаций в сети Интернет. В ходе проверки представленных ООО «...» сведений о квалифицированном персонале заявителем установлено предоставление недостоверной информации в отношении В-ва М. О.:

- дата рождения, указанная в сведениях о персонале, трудовых договорах, не соответствует указанным паспортным данным (данная информация подтверждается письмом Управления на транспорте МВД России, копия которого имеется в материалах дела);
- согласно данным сайта <https://es.pfrf.ru>, в Пенсионном фонде России отсутствуют сведения о СНИЛС В-ва М. О., указанном в форме сведений о квалифицированном персонале и трудовых договорах.

В соответствии с конкурсной документацией участник конкурса не допускается к участию в нем в случае предоставления информации, не соответствующей действительности¹⁰.

Однако не все сведения содержатся в открытых источниках и официально доступны всем. Это может стать проблемой для проверки заказчиками достоверности предоставленной в заявке информации.

В практике корпоративных заказчиков, например, уже устойчивой стала проблема использования данных официальных сайтов производителей для

¹⁰ Постановление АС Московского округа от 26.01.2023 по делу № А40-63871/2022.

подтверждения и сопоставления с информацией, представленной в заявке. Антимонопольные органы и суды такие источники информации не считают актуальными и достоверными.

4. Важен порядок получения доказательств, подтверждающих недостоверность информации. В практике можно встретить оригинальные способы получения таких доказательств, например, когда представитель службы безопасности корпоративного заказчика приходил в жилище гражданина и получал письменные пояснения об обстоятельствах его трудовой деятельности.

Пример 9

Корпоративный заказчик проводил конкурс, участниками которого могут быть только субъекты МСП, на право заключения договоров на выполнение работ по техническому обслуживанию систем противопожарной защиты.

Заявка одного из участников была отклонена в связи с предоставлением недостоверной информации в составе заявки: для оценки по критерию в подтверждение наличия квалифицированного персонала представлены недостоверные сведения.

УФАС признало действия корпоративного заказчика незаконными.

Суд, признавая решение УФАС законным, отметил:

- в составе заявки участника представлен договор, сторонами которого являются ООО «...» и гражданин Ч.;
- заказчиком осуществлена проверка с целью подтверждения полученных сведений;
- УФАС установило, что к гражданину Ч. домой приезжал сотрудник заказчика и выяснял подробности его трудовой деятельности; согласно письменным объяснениям Ч., ему позвонил в дверь квартиры человек, который представился сотрудником службы безопасности ОАО «...», продемонстрировав удостоверение, сотрудник ОАО «...» попросил изложить полученную информацию в письменной форме, и Ч. под диктовку незнакомца написал пояснения;
- в материалы дела представлен больничный лист, согласно которому, в этот период Ч. находился на больничном, однако сотрудник ОАО «...» задавал вопросы относительно работы Ч.;
- заказчик вправе проверять соответствие участников, предлагаемых ими товаров, работ, услуг требованиям конкурсной документации, достоверность сведений, информации и документов, содержащихся в заявках участников, в т. ч. путем получения сведений из любых официальных источников, использование которых не противоречит законодательству, включая официальные сайты государственных органов и организаций в сети Интернет, т. е.

у заказчика нет фактических и правовых оснований осуществлять проверку достоверности сведений путем выездных проверок к конкретным сотрудникам участников процедуры;

- в Положении о закупке и закупочной документации не установлен порядок проведения указанных проверок, что ставит возможность проведения или непроведения выездной проверки в отношении участника в зависимость от решения заказчика, которое может быть различным;
- получение сведений от работника участника таким образом со стороны корпоративного заказчика нарушает требования законодательства о персональных данных;
- действия заказчика прямо противоречат закупочной документации и Положению о закупке¹¹.

Очевидно, что проблема правильности процедуры получения информации заказчиками должна решаться еще и с учетом сроков проведения закупочных процедур, т. к. если такое получение информации, например, будет связано с направлением запросов и ожиданием на них ответов, то это скажется на эффективности закупочной деятельности в целом.

5. Важен порядок принятия решения корпоративным заказчиком о предоставлении именно недостоверных сведений в заявке. Здесь речь идет о том, как заказчик принимает решение, что предоставлена недостоверная информация. Очевидно, решение принимает закупочная комиссия, но отклонение заявки за предоставление недостоверной информации будет считаться основанием направления сведений о таком участнике в антимонопольный орган для включения в реестр недобросовестных поставщиков или в правоохранительные органы для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Поэтому то, насколько убедительной будет аргументация такого решения, имеет первостепенное значение. Проблема больше относится к локальным нормативным актам заказчиков и решается подробным, понятным механизмом принятия решений закупочной комиссией.

6. Проблема наличия недостоверной информации в заявке для последующей оценки по критериям. Предлагаем посмотреть примеры ниже. Контролеры и суды могут принять решение о том, что за предоставление недостоверной информации в подтверждение оценочного критерия заказчик не имеет права отклонять участника, а такая информация просто не должна учитываться в оценке.

¹¹ Постановление АС Московского округа от 20.01.2023 по делу № А40-276274/21-92-1947.

Пример 10

Корпоративный заказчик проводил открытый конкурс в электронной форме на право заключения договора оказания услуг и отклонил заявку участника за предоставление недостоверных паспортных данных работников, подтверждающих оценочный критерий о наличии у участника квалифицированного персонала.

Самарское УФАС признало действия заказчика неправомерными.

Суды, признавая решение УФАС законным, отметили:

- документацией о закупке установлено, что если документы, необходимые для осуществления оценки, не соответствуют требованиям конкурсной документации, оценка заявки по критериям, указанным в приложении к документации «Критерии и порядок оценки и сопоставления конкурсных заявок», осуществляется без учета информации, указанной в таких документах;
- следовательно, заявка участника не может быть отклонена по указанному основанию, а оценка заявки участника должна осуществляться без учета информации, признанной не соответствующей действительности¹².

Пример 11

Корпоративный заказчик провел конкурс и отклонил заявку участника связи с представлением документов, подтверждающих оценочный критерий, но содержащих недостоверную информацию, а именно в гражданско-правовом договоре является недействительным паспорт (числится в розыске).

УФАС признало действия заказчика законными.

Суды, отменяя решение УФАС и признавая его незаконным, отметили, что по условиям конкурсной документации в случае, если документы, необходимые для осуществления оценки, не соответствуют установленным требованиям, оценка заявки осуществляется без учета информации, указанной в таких документах. Также в материалы дела было представлено письмо ФАС России, по мнению которой, оценка заявки участника закупки должна осуществляться без учета информации, признанной не соответствующей действительности. Следовательно, заявка заявителя не могла быть отклонена по вышеуказанному основанию¹³.

Пример 12

Корпоративный заказчик проводил конкурс, участниками которого могут быть только СМСП, на оказание услуг по содержанию полосы отвода и отклонил участника

¹² Постановление Одиннадцатого ААС от 13.04.2023 по делу № А55-26468/2022.

¹³ Постановление АС Северо-Кавказского округа от 03.04.2023 по делу № А53-14596/2022.

в связи с предоставлением недостоверных сведений о наличии квалифицированного персонала.

УФАС признало действия заказчика неправомерными.

Суды, признавая решение УФАС незаконным и отменяя его, отметили:

- при проверке предоставленных участником сведений о квалифицированном персонале установлено, что договор оказания услуг от 28.06.2023 № 80, заключенный с работником А. Н. П., и согласие на обработку ее персональных данных от 28.06.2023 являются поддельными;
- в адрес указанного сотрудника заказчиком был направлен запрос от 19.07.2023 № ИСХ-2908/МСК РЦБЗ, в котором заказчик просил сообщить, принадлежат ли ей указанные персональные данные и подписи, имеются ли трудовые отношения с участником закупки;
- в ответ на данный запрос от А. Н. П. получен ответ от 19.07.2023 № ВХ-519/МСК РЦБЗ, согласно которому, договор оказания услуг от 28.06.2023 № 80, заключенный с работником А. Н. П., и согласие на обработку ее персональных данных от 28.06.2023 А. Н. П. не подписывались; А. Н. П. также сообщила, что в настоящее время не работает и ранее не работала у участника закупки;
- в соответствии с документацией в случае установления недостоверности информации, содержащейся в документах, представленных участником в составе заявки, заказчик обязан отстранить такого участника конкурса на любом этапе проведения конкурса¹⁴.

Здесь очевидной является проблема безнаказанности за наличие недостоверной информации, т. к. участник «наказывается» лишь тем, что недостоверная информация не принимается к оценке и на этом всё для участника завершается. Что неправильно.

Варианты решения проблемы предоставления недостоверной информации и подложных документов в заявках при проведении корпоративных закупок могут быть реализованы в двух направлениях:

I. Наказание участников закупок:

1. Закрепление на законодательном уровне основания включения в реестр недобросовестных поставщиков участника, отклоненного заказчиком за предоставление недостоверных сведений, в т. ч. по критериям оценки. Сведения о таком участнике должны попадать в РНП по итогам решения антимонопольного органа или суда.

¹⁴ Постановление Девятого ААС от 10.06.2024 по делу № А40-218625/2023.

2. Закрепление на уровне положений о закупке, извещений/документаций о закупке норм о том, что заявка участника, в которой выявлены недостоверная информация/документы, отклоняется на любом этапе рассмотрения. Потребуется разработка определений, порядка, механизма применения норм об отклонении.

3. Создание реестра лиц, предоставивших недостоверную информацию для участия в закупках, и запрет, например, на 2 года лицам, попавшим в такой реестр, быть участниками закупок.

ФАС России разместила на своем сайте реестр компаний, предоставивших недостоверную информацию для участия в закупках¹⁵. Проблема в том, что отсутствуют правовые основания его ведения и использования, нет порядка и механизма его реализации в корпоративных закупках. При этом ФАС России проинформировала автора письмом о том, что запрос с вопросами об использовании указанного реестра ФАС в положениях о закупке корпоративных заказчиков и документации о закупке перенаправлен в Минфин России¹⁶.

Минфин по указанным вопросам проинформировал автора письмом о том, что:

– Закон № 223-ФЗ не устанавливает требований к участникам закупки, а также не устанавливает требований к содержанию, оформлению и составу заявки на участие в закупке (за исключением спецторгов);

– в этой связи указанные требования (об отсутствии участника в реестре ФАС) устанавливаются заказчиком самостоятельно в соответствии с положением о закупке, а также требованиями и принципами, предусмотренными законодательством, в т. ч. Законом № 223-ФЗ¹⁷.

II. Наказание лиц, непосредственно причастных к появлению в заявке недостоверных сведений и подложных документов.

По информации ФАС России правоохранительные органы, как правило, не возбуждают дела за представление подложных договоров о наличии опыта, ссылаясь на отсутствие ущерба¹⁸.

Это не совсем верно, т. к. наличие ущерба не требуется для привлечения к уголовной ответственности за совершение преступления, предусмотренного

¹⁵ Реестр недостоверных сведений, представленных участниками закупок. https://fas.gov.ru/pages/reestr_kompanij_nedostoverno (дата обращения: 13.08.2024).

¹⁶ См. подробнее https://t.me/zakupki_fz_223/2577.

¹⁷ См. подробнее https://t.me/zakupki_fz_223/2635.

¹⁸ Доброштан Д. ФАС России продолжает целенаправленно бороться с представлением поддельных договоров для участия в закупках. <https://clck.ru/3ARwbY> (дата обращения: 13.08.2024).

ч. 5 ст. 327 УК РФ. Норма предполагает ответственность за представление заведомо подложных документов, к которым «относятся любые поддельные документы, удостоверяющие юридически значимые факты, за исключением поддельных паспорта гражданина, удостоверения или иного официального документа, предоставляющего права или освобождающего от обязанностей (например, подложные гражданско-правовой договор, диагностическая карта транспортного средства). Использование заведомо поддельного (подложного) документа квалифицируется как оконченное преступление с момента его представления с целью получения прав или освобождения от обязанностей независимо от достижения данной цели»¹⁹.

Практика в этом направлении формируется.

Пример 13

Собранные СУ СК России по Республике Алтай доказательства признаны достаточными для вынесения судом приговора в отношении 35-летнего жителя Алтайского края. Он признан судом виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 5 ст. 327 УК РФ (использование заведомо подложных документов), ему назначено наказание в виде штрафа.

Установлено, в марте 2024 г. работник коммерческой организации для участия в открытом конкурсе на право заключения договора на сумму 30 млн руб. по благоустройству парка культуры и отдыха, строительство которого осуществлялось в с. Майма Майминского района в рамках реализации национального проекта «Жилье и городская среда» и регионального проекта «Формирование комфортной городской среды», в обоснование своего опыта работы и квалификации изготовил поддельные документы об исполнении компанией работ по благоустройству парка в другом субъекте, которые разместил на сайте оператора электронной площадки, направив их с заявкой для участия в аукционе²⁰.

Также важно обратить внимание, что участники в составе заявок могут представлять поддельные документы, содержащие персональные данные лиц, например договоры оказания услуг с физическим лицом, согласия на обработку персональных данных и т. п. Учитывая содержание указанных документов, а также то, что заказчикам этих данных хватает для того, чтобы направить запрос конкретным физическим лицам, следует предположить, что участник

¹⁹ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17.12.2020 № 43 «О некоторых вопросах судебной практики по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 324–327.1 Уголовного кодекса Российской Федерации».

²⁰ В Майминском районе работник коммерческой организации осужден за использование в аукционе подложных документов. <https://altai.sledcom.ru/news/item/1902185/> (дата обращения: 13.08.2024).

закупки неправомерно собрал персональные данные физических лиц, необходимые и достаточные для создания поддельных документов.

Действия лиц, подписывающих заявки участников с такими персональными данными, можно квалифицировать как по ст. 13.11 КоАП РФ (нарушение законодательства Российской Федерации в области персональных данных), так и по ст. 137 УК РФ (нарушение неприкосновенности частной жизни).

Подводя итог, можно сказать, что внесение сведений об участнике закупки в реестр недобросовестных поставщиков может служить ответственностью для участников, предоставивших недостоверную информацию, при должной проработке изменений законодательства о закупках. Вопрос с ответственностью физических лиц, представляющих от имени участника закупки заведомо подложные документы, может быть решен корпоративными заказчиками путем направления соответствующих материалов в правоохранительные органы. ■

Отвечаем на вопросы читателей

Нам хотят поставить товар 2024 года выпуска, а не 2023-го, как предусмотрено контрактом. Можно ли заключить дополнительное соглашение на основании ч. 7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ?

Нет. Как следует из ч. 2 ст. 34 Закона № 44-ФЗ, при заключении и исполнении контракта изменение его существенных условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных законом. Один из таких случаев предусмотрен ч. 7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, в силу которой при исполнении контракта допускается (за исключением случаев, которые предусмотрены нормативными правовыми актами, устанавливающими запреты, ограничения и условия допуска иностранных товаров к участию в закупках) поставка товара, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которого являются улучшенными по сравнению с указанными в контракте.

Таким образом, обязательным условием применения ч. 7 ст. 95 Закона № 44-ФЗ является то, что как минимум одна из характеристик товара, предусмотренных контрактом, в результате замены товара должна улучшиться. Однако год выпуска товара не является технической, функциональной характеристикой товара (см., например, решение Ростовского УФАС России от 02.02.2024 № 061/06/42-215/2024 (изв. № 0358300086523000208)). Соответственно, изменение в уже заключенном контракте года выпуска товара не является улучшением технической, функциональной характеристики товара.

В связи с этим заключение дополнительного соглашения к контракту об изменении года выпуска товара представляется неправомерным, имеющим признаки нарушения ч. 2 ст. 34 Закона № 44-ФЗ.



Проблема недостоверных сведений при проведении электронного конкурса

Гасан Хидиров

руководитель информационного отдела
ЭИС ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

Проблема недостоверности сведений, подтверждающих квалификацию участника, пожалуй, одна из самых острых на сегодняшний день проблем, возникающих при проведении электронных конкурсов.

Чаще всего фальсифицируются сведения относительно наличия у участника закупки опыта, сопоставимого с предметом осуществляемой закупки. Согласно ежеквартальному отчету по результатам мониторинга закупок товаров, работ и услуг, публикуемому Минфином России¹, за I квартал 2024 г. было осуществлено 17 080 закупок путем проведения электронного конкурса на сумму 952,9 млрд руб., что составляет 2,9 % от общего количества проведенных процедур или 37,5 % в общем стоимостном объеме без учета закрытых процедур, что говорит об очень высокой средней НМЦК при проведении электронных конкурсов. Основная масса конкурсов проводится на выполнение работ по строительству, реконструкции и ремонту², при этом, согласно отчету Минфина, за I квартал 2024 г. таких контрактов было заключено 14 296 шт. на сумму 491,9 млрд руб.

Закупки в области строительства, реконструкции и ремонта являются одними из самых социально значимых и дорогих в финансовом выражении, а фальсификация информации, подтверждающей квалификацию участника, приводит к выбору исполнителей, не справляющихся со своими обязательствами, и, как следствие, — к задержке сроков выполнения работ, громким скандалам, штрафам и уголовным делам.

¹ <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/>

² Коды ОКПД 2 в классах 41, 42, за исключением 41.1-41.10.10.000, 41.20.30.200, 41.20.40.200, 42.13.20.100, 42.13.20.200, 42.91.20.100, 42.91.20.150, 42.91.20.150, 42.91.20.200-42.91.20.290, 42.99.11.130, 42.99.22.200-42.99.22.220, 49.99.29.200.

Статья будет разбита на две части.

В первой части мы рассмотрим ряд законодательных инициатив, направленных на борьбу с фальсифицированными сведениями, практику судебных споров относительно недостоверной информации о квалификации участника, а также поднимем ряд иных проблем, связанных с порядком проведения конкурсов и недостоверной информацией при осуществлении закупок.

Во второй части мы попробуем разобраться в причинах, приводящих к возможности предоставления недостоверной информации на участие в конкурсе, и предложим решения, позволяющие исключить такую возможность.

Федеральные законодательные инициативы

Наличие федеральных законодательных инициатив в Государственной Думе РФ подчеркивает важность обозначенной темы.

Так, 29 мая 2024 г. в первом чтении был принят законопроект № 504954-8³, согласно которому заказчики будут вправе отказываться от заключения контракта либо от его исполнения в случае обнаружения недостоверной информации, представленной победителем в составе заявки участника.

В пояснительной записке к законопроекту указано в т. ч. следующее: «Учитывая ограниченное время для осуществления реальной проверки заказчиком гражданского-правовых договоров, а также иных сведений, представляемых участниками закупки для подтверждения информации, указанной в заявке, законопроектом предлагается внести изменение в ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, которое позволит заказчику отказываться в заключении контракта с победителем в любой момент до заключения контракта, если обнаружится, что участник закупки указал в документах, прилагаемых к заявке на участие в закупке, недостоверную информацию по любому из критериев оценки его заявки.

Также законопроектом предлагается установить возможность одностороннего расторжения контракта заказчиком в случае выявления на стадии исполнения контракта факта предоставления недостоверных сведений в документах заявки, в том числе предоставленных для ее оценки по критериям».

Законопроектом предлагается внести правки в ч. 9 ст. 31 и подп. «б» п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ.

Предлагается ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ изложить в следующей редакции:

«Отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется в любой момент до заключения контракта, если заказчик или комиссия по

³ <https://sozd.duma.gov.ru/bill/504954-8>

осуществлению закупок обнаружит, что участник закупки не соответствует требованиям, указанным в части 1, частях 1.1, 2 и 2.1 (при наличии таких требований) настоящей статьи, или предоставил недостоверную информацию **в составе заявки на участие в закупке, в том числе⁴** в отношении своего ответственности указанным требованиям».

Возникает вопрос, будет ли заказчик обязан отклонять заявку участника на стадии заключения контракта только за недостоверную информацию, предоставленную по «любому из критериев оценки», как это указано в пояснительной записке к законопроекту, или же отклонить можно будет за любое иное несоответствие, в т. ч. за недостоверное описание объекта закупки?

При этом ст. 31 Закона № 44-ФЗ посвящена требованиям к участникам, поэтому представляется некорректным включать в нее положение, дающее возможность заказчику за любое, даже мнимое несоответствие отклонять заявку победителя, вне какой-либо связи с соответствием участника закупки единым или дополнительным требованиям.

Тут есть совершенно иная проблема. У заказчика отсутствует возможность обжалования действий членов комиссии или участников, принимавших участие в закупке.

Действительно, заказчик может выявить на этапе заключения контракта фальсифицированную информацию, но Закон № 44-ФЗ (в ред. от 22.06.2024) не позволяет ему отказаться от заключения контракта с участником закупки по основаниям, предусмотренным ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, или любым иным. Это вынуждает заказчика заключать контракт с лицом, предоставившим недостоверную информацию.

Или заказчик может не согласиться, например, с тем, как именно комиссия уполномоченного органа рассмотрела заявки участников торгов, но и в этой ситуации заказчик будет вынужден заключить контракт.

Дело в том, что в силу ч. 2 ст. 99 Закона № 44-ФЗ заказчики отнесены к субъектам контроля, тогда как обжаловать положения извещения о закупке и протоколов, составленных в ходе закупки, могут только участники закупок (ч. 1 и 2 ст. 105 Закона № 44-ФЗ).

Соответственно, у заказчика нет технической возможности направить обращение в ФАС России через ЕИС. При этом ФАС России, как известно, в рамках Закона № 44-ФЗ рассматривает только те обращения, которые поступают посредством ЕИС.

Гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений. Однако отсутствие у заказчика возможности

⁴ Текст, дополненный законопроектом № 504954-8, выделен полужирным курсивом.

обжаловать действия участников закупок и иных лиц, задействованных в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) для нужд данного заказчика, фактически ставит его в неравное положение. У заказчика должна быть возможность обжаловать действия всех субъектов правоотношений по собственным закупкам.

Единственный доступный заказчику способ направить обращение в ФАС России — это с использованием электронной почты в рамках Закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Срок рассмотрения таких обращений составляет 30 дней⁵, то есть обращение может быть рассмотрено уже после заключения контракта, когда никаких актуальных юридических последствий такое решение уже иметь не будет.

По мнению автора, более сбалансированным подходом будет предоставление возможности заказчику обжаловать действия комиссии или участников закупки, чем предоставлять возможность отказываться от заключения контракта с любым участником за любое, реальное или мнимое несоответствие. В такой ситуации именно заказчик должен доказывать свою правоту, а любой отказ от заключения контракта должен рассматриваться в антимонопольной службе. Право же участника на обжалование действий заказчика является диспозитивным, и недобросовестные заказчики могут рассчитывать на то, что участник не обратится в ФАС России.

Принятие законопроекта в текущей редакции может создать риски появления новых теневых схем в государственных закупках, когда участники, будучи в сговоре с заказчиками, не будут снижать цену на торгах в расчете на то, что после определения победителя уполномоченным органом заказчик откажется от заключения контракта с «ненужным» победителем, и будут оказывать давление на последнего, чтобы он не обжаловал действия заказчика. В добавление к этому, простой отказ от заключения контракта не принесет недобросовестному участнику существенного вреда. Информация о таком участнике не будет направляться в ФАС России для рассмотрения вопроса о включении такого участника в РНП, а денежные средства, перечисленные им в качестве обеспечения исполнения контракта, не будут подлежать удержанию.

Закон № 44-ФЗ предусматривает возможность перечисления в бюджет РФ денежных средств, заблокированных на специальном счете участника закупки, в размере обеспечения каждой третьей заявки, отклоненной по основаниям, предусмотренным п. 1–3, 5–9 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ. Отказ от заключения контракта по ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ не подпадает ни под один из этих пунктов.

⁵ <https://fas.gov.ru/pages/contacts/requests/poryadok-obrashheniya.html>

В частности, ФАС России признает удержание денежных средств по каждой третьей заявке участника, которому было отказано в заключении контракта по ч. 9 ст. 31 Закона № 44-ФЗ, заблокированных на счете, необоснованным⁶.

Получается, что отказ заказчика от заключения контракта в связи с выявлением недостоверной информации в заявке участника закупки не приведет к наступлению каких-либо негативных правовых последствий для такого участника.

В такой ситуации лучшим решением может оказаться заключение контракта с победителем, представившим недостоверные сведения, а затем уже расторжение контракта с ним в одностороннем порядке на основании п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ. Это позволит направить в ФАС России документы, обосновывающие действия заказчика, с тем чтобы антимонопольный орган рассмотрел вопрос о включении участника закупки в РНП.

Что же касается поправок в подп. «б» п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, то они действительно устраняют некоторую правовую неопределенность.

В настоящее время в практике можно встретить две противоположные точки зрения относительно возможности одностороннего отказа от исполнения контракта по основаниям, предусмотренным подп. «б» п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ, в случае обнаружения в составе заявки участника фальсифицированных сведений об опыте.

Выписка из решения УФАС

Выявление на стадии исполнения контракта недостоверных сведений в составе заявки победителя закупки, представленных для оценки заявки в соответствии с ПП РФ № 2604 по критерию оценки «квалификация участника закупки», не образует условие для принятия заказчиком решения об одностороннем отказе от исполнения контракта в соответствии с п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ⁷.

Иную точку зрения в своем постановлении выразил АС Северо-Западного округа. В данном случае исполнитель контракта, не соглашаясь с односторонним отказом заказчика от исполнения контракта, приводил в свою пользу аргументы, аналогичные вышеизложенным (о том, что сфера применения подп. «б» п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ не включает случай, когда была выявлена недостоверность сведений, представленных для целей оценки конкурсных заявок). Однако суд посчитал возможным расширительное толкование подп. «б» п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ.

⁶ Решение ФАС России от 17.11.2022 по делу № П-413/22.

⁷ Решение Липецкого УФАС России от 27.04.2024 по делу № 048/10/99-297/2024.

Выписка из постановления суда

Действительно, такого обязательного требования, как опыт работы, в конкурсной документации установлено не было. Однако в конкурсе участвовали три организации, заявки которых оценивались в т. ч. исходя из наличия у них опыта работы; если бы истец не представил на конкурс договор о выполнении им подобных работ, он набрал бы иное количество баллов по результатам оценки участников, а результаты торгов могли быть иными. Кроме того, истцом были предоставлены заведомо недостоверные сведения для участия в торгах, что является существенным нарушением, при этом истец в материалы настоящего дела не представил доказательств реального выполнения тех работ, которые были зафиксированы в вышеуказанном договоре.

Поскольку предоставление истцом недостоверных сведений позволило ему стать победителем конкурса, заказчик правомерно отказался от контракта на основании подп. «б» п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ⁸.

Дополнение подп. «б» п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона № 44-ФЗ словами «а также представил недостоверную информацию в составе заявки на участие в закупке» приведет к исключению подобного рода проблематики в будущем, что можно только приветствовать.

Региональные законодательные инициативы

Регионы также выступают с предложением законодательных инициатив в Закон № 44-ФЗ, направленных на борьбу с недостоверной информацией, подтверждающей квалификацию участников закупок.

Так, например, Народное Собрание Республики Дагестан предложило включать в РНП информацию об участниках закупок, ставших победителями, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), исполнивших контракты, в результате предоставления в составе заявок на участие в закупках недостоверной информации по опыту работы, связанному с предметом контракта⁹.

Предложение кажется достаточно жестким, однако оно отвечает настроениям участников государственных закупок. Данное предложение также требует пристального рассмотрения, т. к. в нем скрыты некоторые серьезные проблемы механизма государственных закупок.

Прежде всего, хочется заметить, что участники закупок могут представить недостоверную информацию не только относительно своего опыта,

⁸ Постановление АС Северо-Западного округа от 07.12.2022 по делу № А21-13500/2020.

⁹ <https://nsrd.ru/regulatory/proekty/2177/>; <https://sozd.duma.gov.ru/bill/607800-8>

сопоставимого с предметом контракта. Фальсификации возможны и в отношении других показателей критерия квалификации. Однако ссылка именно на показатель опыта лишней раз подчеркивает остроту проблемы фальсификации именно опыта участников.

Другая серьезная проблема заключается в том, что в Законе № 44-ФЗ отсутствует механизм направления информации об участнике закупок для включения в РНП в случае, когда исполнение по контракту уже завершено. Именно об этом говорится в пояснительной записке к законопроекту.

Действительно, согласно ч. 2 ст. 104 Закона № 44-ФЗ в РНП включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), не исполнивших или ненадлежащим образом исполнивших обязательства, предусмотренные контрактами.

Иными словами, участник закупок может попасть в РНП за нарушения, допущенные на этапе заключения контракта и его исполнения. Однако после исполнения контракта направить информацию о недобросовестном поставщике (подрядчике, исполнителе) в РНП уже невозможно.

Этой лазейкой пользуются недобросовестные участники закупок при выявлении фальсифицированной информации в составе заявки такого победителя. В случае обжалования действительности контракта подрядчики обращаются в арбитражный суд, а затем намеренно затягивают дело. Сценарии развития событий в случае рассмотрения дел в арбитражном суде могут быть самыми разными, однако главная задача подрядчика в такой ситуации — исполнить контракт до завершения судебного разбирательства. Как мы увидим далее, успешное исполнение контракта может быть определяющим для суда при вынесении решения.

Такие разбирательства могут длиться годами, в результате чего добиться фактического исполнения решения суда, а тем более реституции уже невозможно.

С одной стороны, предложение включать в РНП участников, исполнивших контракты, которые они смогли заключить благодаря включению в заявку недостоверной информации о своем опыте работы, является вполне разумным. Перевод контракта на стадию «исполнение завершено» не должен являться амнистией для недобросовестных участников.

С другой стороны, ст. 1 Закона № 44-ФЗ не предусмотрено регулирование отношений между сторонами контракта после завершения его исполнения, поэтому механизм включения в РНП участников, ставших победителями в результате представления недостоверной информации и уже исполнивших контракты, необходимо дополнительно проработать.

Инициативы Федеральной антимонопольной службы

ФАС России также не стоит в стороне и пытается бороться с участниками закупок, предоставляющими недостоверные сведения о своем опыте.

Так, руководитель ФАС России Максим Шаскольский заявил: «Актуальной проблемой стали участившиеся случаи предоставления участниками закупок документов, имеющих признаки фальсификации, что не только противоречит принципам добросовестной конкуренции, но и влечет риски некачественного исполнения контракта. Для таких недобросовестных участников рынка ФАС России считает необходимым установить ответственность как посредством включения таких участников в РНП, так и введением штрафов в виде процента от НМЦК»¹⁰. Также ФАС России направила предложение в Правительство РФ с предложением ввести административную ответственность для участников закупок за предоставление заведомо недостоверных сведений в целях подтверждения своего опыта, а также напомнила о возможном уголовном преследовании за подобные действия¹¹.

Например, в случае выявления дохода в особо крупном размере, полученном в результате реализации антиконкурентного соглашения, ФАС России может направить материалы дела в правоохранительные органы для проведения процессуальной проверки.

Выписка из решения ФАС России

Доход, извлечение которого в крупном или особо крупном размере служит одним из условий (признаков) для привлечения к уголовной ответственности, в системе действующего правового регулирования является определенным. Применительно к заключению ограничивающего конкуренцию соглашения (картеля) с целью повышения, снижения или поддержания цен на торгах он означает цену контракта, заключаемого по результатам таких торгов, без ее уменьшения на размер каких-либо расходов, в т. ч. произведенных или необходимых (планируемых) в связи с исполнением этого контракта, включая расходы по уплате обязательных публично-правовых платежей.

Способом реализации антиконкурентного соглашения между ООО «АА» и ООО «ВА» являлось приложение мнимых договоров при участии в конкурсах. Общая сумма заключенных по результатам проведения конкурсов контрактов, на которых реализовано антиконкурентное соглашение между ООО «АА» и ООО «ВА», в период с 2 ноября 2021 г. по 10 марта 2023 г. составила 1 901 469 623,46 руб.

С учетом изложенных обстоятельств в действиях должностных лиц ООО «АА» и ООО «ВА» усматриваются признаки состава преступления, предусмотренного

¹⁰ <https://fas.gov.ru/news/32851>

¹¹ <https://fas.gov.ru/news/33263>

пунктами «а» и «в» ч. 2 ст. 178 УК РФ, поскольку в результате реализации запрещенного антимонопольным законодательством соглашения извлечен доход в особо крупном размере¹².

Также, в качестве дополнительной меры реагирования на участившиеся случаи фальсификации информации, ФАС России разместила на своем сайте реестр компаний, представивших недостоверную информацию для участия в закупках¹³ (далее — Реестр).

Реестр содержит сведения об участниках, реквизитах договора и его предмете (речь идет о фальсифицированных договорах, представленных участниками в качестве подтверждения своего опыта по ПП РФ № 2604 и ПП РФ № 2571). По мнению ведомства, механизм станет дополнительной помощью для заказчиков при рассмотрении и оценке заявок¹⁴.

И опять-таки, в отношении ПП РФ № 2604 речь идет именно о детализирующем показателе опыта. ФАС России не создавала реестр фальсифицированных документов, подтверждающих наличие у участника закупки финансовых ресурсов, оборудования, специалистов или деловой репутации. Безусловно, документы, представляемые в отношении данных показателей, тоже фальсифицируют, но эта практика не имеет такого массового и пагубного проявления. Именно показатель «наличие опыта», как самый распространенный и применяемый при осуществлении наиболее важных закупок на строительство инфраструктурных объектов, чаще всего подвергается фальсификации.

Резюмировать предложения ФАС России можно следующим образом: предлагается включать в РНП участников, сфальсифицировавших информацию о своем опыте, вводить для таких участников административные и оборотные штрафы, а также предлагается обращаться к реестру компаний, представивших недостоверную информацию для участия в закупках.

Инициативы экспертов

Теперь приведем мнения экспертов.

В своей статье «Информационный компонент публичных закупок: как бороться с фальсифицированными сведениями»¹⁵ О. А. Беляева, помимо озвученных

¹² Решение ФАС России от 15.12.2023 по делу № 22/01/11-83/2023.

¹³ https://fas.gov.ru/pages/reestr_kompanij_nedostoverno

¹⁴ См. ссылку № 10.

¹⁵ Беляева О. А. Информационный компонент публичных закупок: как бороться с фальсифицированными сведениями // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. 2023. Т. 14, № 2 / 2024. С. 41–55.

уже предложений по включению таких участников в РНП и ужесточению административной ответственности, поднимает еще несколько немаловажных вопросов.

Автор указывает, что «на комиссию по осуществлению закупок прямо не возложена обязанность проверки и установления достоверности сведений, содержащихся в заявках на участие в закупке, в т. ч. в договорах, представленных участником закупки для подтверждения опыта по критерию оценки. Законодательство не предоставляет членам комиссии полномочия и правовые средства, необходимые для оценки достоверности сведений, содержащихся во второй части заявки на участие в закупке. В законодательстве имеется правовая неопределенность в части определения порядка действия членов комиссии при выявлении спорных документов, поскольку вне зависимости от принятого решения „о соответствии заявки требованиям“ или „об отклонении заявки“ члены комиссии принимают его не на основе публично достоверной информации. Отсутствует правовой механизм проверки достоверности сведений, содержащихся в договорах, представленных участником закупки для подтверждения опыта по критерию оценки „квалификация“, обеспечивающий достоверность и однозначность результатов такой проверки, поскольку нет учета заключаемых в Российской Федерации гражданско-правовых договоров. Поводов и оснований для привлечения членов комиссии к административной ответственности нет ввиду отсутствия одного из элементов состава административного правонарушения — вины».

Однако, как мы увидим в дальнейшем из приведенной практики, комиссии заказчика всегда признаются виновными за допуск участников, представивших недостоверные сведения о своем опыте. И это несмотря на отсутствие у них навыков выявления такой информации без публичных источников, подтверждающих достоверность информации об опыте участника, а также отсутствие законодательно закрепленной обязанности членов комиссии проверять достоверность информации об опыте участника.

Более того, даже источник информации, обладающий признаками публичной достоверности, а именно реестр контрактов, также может содержать недостоверную информацию.

Например, Шестнадцатый ААС признал недействительными контракты, заключенные по результатам закупок № 0103200008421000243 и 0103200008421000244¹⁶. Однако информация об этих контрактах на момент написания статьи не переведена в статус «исполнение прекращено», отметка о признании их недействительными отсутствует, вместо этого они имеют статус

¹⁶ Постановление Шестнадцатого ААС от 22.08.2023 по делу № А15-5406/2021.

«исполнение завершено». Следовательно, исполнители по таким контрактам могут в дальнейшем использовать их для подтверждения своего опыта по ПП РФ № 2604 и ПП РФ № 2571. А все потому что работники контрактной службы не разместили в реестре контрактов информацию о признании этих контрактов недействительными.

С большой долей вероятности комиссия заказчика, приняв подобные контракты в качестве подтверждающих опыт, будет нести за это ответственность. Получается, что членам комиссии дополнительно необходимо проверять все реестровые записи на наличие информации об их расторжении в картотеке судебных решений арбитражных судов, т. е. перепроверять публично достоверную информацию. Виновность членов комиссии, которая должна определяться исключительно субъективным отношением лица к совершённом правонарушению, будет зависеть от действий или бездействий иных лиц, не имеющих отношения к делу, что недопустимо.

Для размещения информации о недействительности контракта заказчику необходимо перейти в раздел «Создать исполнение (расторжение)» контракта. Данный раздел доступен как на этапе исполнения контракта, так и после завершения его исполнения. По мнению автора, переход в раздел «Создать исполнение (расторжение)» — не самое удачное и эргономичное с точки зрения заказчика решение для размещения информации о признании контракта недействительным.

Также контрольным органам следует обратить внимание на корректное размещение заказчиками информации о недействительности контрактов, т. к. есть основание полагать, что признанные недействительными контракты выпадают из поля зрения контролеров. Судебные разбирательства по вышеуказанным контрактам длились более двух лет. Возможны ситуации, когда контракты признаются недействительными уже после прохождения плановых проверок и дальнейший контроль за размещением информации о недействительности контрактов просто не осуществляется.

Практика обжалования на этапе рассмотрения заявок и заключения контракта

Теперь давайте обратимся к судебной практике рассмотрения споров, предметом которых являлось рассмотрение вопроса о недействительности информации, представленной участником закупки в составе заявке.

Начнем со споров на этапе рассмотрения заявок.

В первом примере заказчик отклонил заявку участника закупки, сославшись на то, что информация из открытых источников о доходах участника не соответствует сумме, представленной в подтверждение опыта. Однако

заказчик не учел, что сомнительные доходы фактически были получены только в следующем календарном году.

Пример 1

По данным сервиса ФНС России «Прозрачный бизнес»¹⁷, сумма доходов ООО «СК ФОРС ГРУПП» за 2022 год составляет 56 390 000 руб., тогда как в своей заявке компания представила сведения об исполнении договоров (контрактов) за 2022 год в сумме 289 799 877,90 руб. Заявку отклонили в связи с выявлением в ней недостоверной информации.

Однако суд счел отраженную в протоколе информацию о том, что участник заявил о наличии опыта на сумму 289 799 877,90 руб. за 2022 год, не соответствующей фактическим обстоятельствам. Участником были поданы сведения об исполнении договоров (контрактов) за 2022 год на сумму 35 521 671,30 руб., при этом такая сумма отражена в сведениях, представленных в ФНС России. По ряду договоров в 2022 году была произведена оплата аванса в размере 5 или 10 % от общей стоимости работ. Иными словами, представленные договоры были заключены в 2022 году, а оплата по ним прошла уже в 2023 году.

Суд напомнил правовую позицию Верховного Суда РФ, согласно которой под не соответствующими действительности сведениями понимаются утверждения о фактах или событиях, которые не имели места в реальности во время, к которому относятся оспариваемые сведения¹⁸.

Кроме того, предоставленное заказчику право отклонить поданную заявку в случае обнаружения в ней недостоверных сведений свидетельствует о том, что располагать такой информацией заказчик должен непосредственно на момент принятия соответствующего решения, причем располагать именно доказательствами такой недостоверности, но не руководствоваться предположениями¹⁹.

Можно привести еще один подобный пример из практики АС г. Москвы.

Пример 2

Участник закупки, которого не признали победителем, попытался обжаловать итоговый протокол. По его мнению, сделки, по результатам которых заключены договоры победителя, совершены лишь для вида, без намерения создать соответствующие правовые последствия. Однако доказать это ему не удалось.

¹⁷ <https://pb.nalog.ru>.

¹⁸ П. 7 постановления Верховного Суда РФ от 24.02.2005 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц».

¹⁹ Решение АС г. Москвы от 28.03.2024 по делу № А40-237702/2023.

Правовая оценка суда: отсутствие сведений на общедоступных сайтах налоговых органов не свидетельствует об отсутствии у победителя закупки требуемого опыта выполнения работ при наличии документов, фактически подтверждающих положительный опыт участника. В связи с чем основания для отклонения заявки победителя у заказчика отсутствовали.

Кроме того, открытые источники данных не могут служить достоверным и исчерпывающим источником получения информации, т. к. информация, содержащаяся в них, находится в свободном доступе и может быть использована или изменена другими лицами.

При этом заявителем не представлено достаточных доказательств недействительности либо ничтожности договоров, представленных победителем, по основаниям, установленным законодательством РФ²⁰.

В данном примере стоит обратить внимание на два важных момента. Во-первых, не только заказчики могут обжаловать недействительность договоров, подтверждающих опыт, но и участники закупок, т. е. обе стороны недовольны наличием предпосылок, позволяющих предоставлять недостоверную информацию на участие в конкурсе. Во-вторых, одной ссылки на открытые источники явно недостаточно для доказательства недостоверности сделки.

ФАС России также признает ссылки на отчетность, размещенную на сайте ФНС России, безосновательными²¹.

В другом подобном примере, когда один из участников обжаловал достоверность сведений об опыте своих конкурентов, суд напомнил, что комиссия по осуществлению закупок должна исходить из того, что участники закупок действуют добросовестно.

Выписка из решения суда 1

Каких-либо оснований сомневаться в достоверности представленных в заявках сведений в контексте ч. 5 ст. 10 ГК РФ, в силу которой добросовестность участников гражданских правоотношений и разумность их действий предполагаются, у комиссий по осуществлению закупок заказчика не имелось, неопровержимыми доказательствами недостоверности таких сведений заявитель не располагал²².

Таким образом, доказательства недостоверности опыта должны быть неопровержимыми. Например, если заказчик обратится к лицам, которые указаны

²⁰ Решение АС г. Москвы от 29.08.2023 по делу № А40-119494/2023.

²¹ Решение ФАС России от 15.05.2023 по делу № 28/06/105-1050/2023.

²² Решение АС г. Москвы от 01.06.2023 по делу № А40-60125/2023.

в качестве заказчиков в договорах, подтверждающих опыт участника закупки, и они подтвердят отсутствие договорных отношений с данным хозяйствующим субъектом, — это будет неопровержимым доказательством для признания договоров недостоверными²³.

В следующем примере участник закупки пытался доказать недостоверность размещенных в реестре контрактов сведений, подтверждающих опыт конкурента. Однако суд отказался считать ссылки на формальные несоответствия в представленных контрактах подтверждением недействительности таких контрактов или отсутствия опыта у участника.

Выписка из решения суда 2

Контракт № 3052300476120000021 на сайте ЕИС имеет статус «исполнение завершено», при этом технические изменения в карточке контрактов № 3052300476120000022, № 3052300476120000023, а также № 3052300476120000025 не влияют на фактическое окончание работ. Стоимость работ, отраженная в актах, показывает изменение цен и обусловлена пересчетом сметной стоимости работ из базисного уровня цен в уровень цен, сложившийся ко времени расхода соответствующих материалов, что вопреки доводам истца не свидетельствует о неисполнении контрактов.

Техническая ошибка в договорах (контракты № 3052300476120000021, № 3052300476120000022, № 3052300476120000023, № 3052300476120000024, № 3052300476120000025) в части указания фамилии генерального директора «Чепрасов В. А.» вместо «Ежова Т. В.» при фактическом подписании контрактов уполномоченным лицом также не свидетельствует о недействительности названных контрактов²⁴.

Обратите внимание, что в случае, если заказчик установит наличие в заявке участника недостоверной информации, представленной в подтверждение опыта участника, то это приведет к отклонению заявки участника на основании п. 8 ч. 12 ст. 48 Закона № 44-ФЗ, а не к частичному ее учету и оценке²⁵.

При этом нельзя признавать недействительным договор, исполненный лишь частично, и на этом основании отклонять заявку. В этом случае лучше учесть опыт участника частично либо просто не учитывать данный договор вовсе, но не отклонять заявку. Порядок действий заказчика в такой ситуации будет зависеть от региональной практики и конкретных обстоятельств дела.

²³ Решение АС города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 09.06.2023 по делу № А56-54332/2022.

²⁴ Решение АС Ставропольского края от 16.06.2023 по делу № А63-7622/2022

²⁵ Решение Московского УФАС России от 16.02.2023 по делу № 077/06/106-2077/2023.

Пример 3

Заявка участника была признана не соответствующей требованиям извещения, т. к. представленный в подтверждение опыт договор не был исполнен.

Правовая оценка суда: в соответствии с ч. 1 ст. 166 ГК РФ сделка недействительна по основаниям, установленным законом, в силу признания ее таковой судом (оспоримая сделка) либо независимо от такого признания (ничтожная сделка). Представителем заказчика не представлено доказательств, свидетельствующих о наличии недостоверной информации в представленных участниками закупки договорах. Заказчиком также не представлено доказательств недействительности либо ничтожности договоров по основаниям, установленным законодательством РФ²⁶.

Иногда происходят и курьезы.

В следующем примере участник закупки очень невнимательно «рисовал» опыт, вследствие чего дважды приложил один и тот же договор, но с различным содержанием.

Пример 4

Участник закупки ссылаясь на то, что при подаче заявки им были допущены технические ошибки в отношении договоров, подтверждающих опыт такого участника, однако данные доводы были отклонены.

Правовая оценка суда: в данном случае обнаружено не отсутствие каких-либо (непропечатанных) документов или страниц или страницы текста иного документа, а именно копии одного и того же документа — договора генерального подряда №2/ГП, но с разным содержанием. С учетом позиции Верховного Суда РФ, отраженной в определении от 17.06.2020 № 310-ЭС19-26526, недостоверной информацией следует считать информацию, не соответствующую действительности, предоставленную с обманом и умыслом, направленным на победу в торгах за счет представления ложной информации об опыте выполнения работ.

Совокупность установленных комиссией УФАС обстоятельств свидетельствует о недостоверности сведений о положительном опыте участника при подаче заявки на участие в конкурсе²⁷.

Итого из совокупности приведенных примеров можно сделать вывод, что с целью установления недостоверности договора, подтверждающего опыт участника комиссии заказчика **допустимо:**

1) обращаться к третьим лицам за подтверждением достоверности информации;

²⁶ Решение АС г. Москвы 01.12.2022 по делу № А40-181846/2022.

²⁷ Решение АС Ульяновской области от 03.10.2023 по делу № А72-9121/2023.

2) самостоятельно выявлять недостоверные или противоречивые сведения в составе заявок.

Недопустимо:

1) ссылаться на открытые источники, не обладающие признаками публичной достоверности;

2) отклонять заявки, не имея неопровержимых доказательств;

3) ссылаться на формальные нарушения, выявленные в договорах.

При этом комиссия заказчика всегда должна держать в уме положения ч. 5 ст. 10 ГК РФ, т. е. верить на слово участникам закупок. Ситуация напоминает анекдот, в которой Чапаев играет в карты с джентльменами: «У меня — 18. А мой соперник-англичанин говорит — 20. Я ему: „Покажи!“ А он мне: „Мы, джентльмены, верим на слово“. Вот тут-то мне как поперло, как поперло!». В свою очередь, джентльмен не может обратиться к администратору клуба с жалобой на нечистую игру, а вот наш фольклорный герой может жаловаться по любому поводу.

По мнению автора, подобные правила ставят заказчика в явно невыгодное положение, т. к. джентльмены бывают разные и всем верить нельзя. Отсюда можно сделать вывод: необходимо менять правила «карточной игры».

Практика обжалования на этапе рассмотрения исполнения контракта

На этапе исполнения контракта к субъектам, обжалующим действительность договоров, подтверждающих опыт, присоединяется и прокуратура. Давайте посмотрим, насколько успешно удастся прокуратуре доказывать свою позицию в суде, какие доказательства приводятся, а также какие последствия наступают для участников закупок.

Пример 5

Прокуратура потребовала признать недействительными торги, а также контракт, заключенный по их результатам. Позиция прокуратуры была мотивирована тем, что представленный исполнителем по контракту договор, подтверждающий квалификацию, обладает признаками фиктивности.

В подтверждение своих доводов прокуратура указала, что спорный договор был заключен между индивидуальным предпринимателем, выступающим в качестве заказчика, и юридическим лицом, выступающим в качестве подрядчика. Предмет договора — строительство многоквартирного дома, цена чуть менее 10 млрд руб. При этом стоимость одного квадратного метра жилья в этом доме составляла 9,69 млн руб., тогда как средняя стоимость одного квадратного метра жилья в г. Ульяновске на IV квартал 2021 г. составляла 41 тыс. руб.

Суд признал торги и заключенный по их результатам контракт недействительными. Вопрос о применении последствий недействительной сделки перед судом не ставился.

Одним из доказательств, подтверждающих фиктивность представленного договора, послужила информация из УФНС по Ульяновской области, согласно которой налоговыми декларациями по НДС за налоговые периоды IV квартал 2021 г., I–IV кварталы 2022 г. взаимоотношения между заказчиком и подрядчиком не установлены. По данным выписок по операциям на расчетных счетах подрядчика, поступлений денежных средств от заказчика по оспариваемому договору подряда не было²⁸.

Пример 6

Прокуратура обратилась в АС Нижегородской области с иском к заказчику и подрядчику о признании государственного контракта недействительным и применении последствий недействительности сделки. Основанием для обращения в суд послужили договоры на строительство коттеджного поселка и дорог общего пользования, представленные подрядчиком в подтверждение наличия у него необходимого опыта. По мнению прокуратуры, эти договоры являлись фиктивными.

Исследовав материалы дела, суд выявил противоречия в оспариваемых договорах, а также установил, что у застройщика коттеджного поселка и дорог общего пользования имелись договорные отношения с иными подрядчиками. Последнее обстоятельство и явилось неопровержимым доказательством фиктивности договора, представленного в подтверждение квалификации участника закупки.

Суд применил последствия недействительной сделки и обязал подрядчика вернуть в бюджет сумму, фактически оплаченную заказчиком на момент вынесения решения, в размере 100 млн руб.²⁹

Обжаловать заключенный контракт на предмет его недействительности в связи с представлением фиктивного опыта может не только прокуратура, но и участники закупок³⁰, и даже ФАС России³¹. Заказчики же пользуются своим правом на односторонний отказ от заключения контракта в случае выявления недостоверной информации, представленной в подтверждение опыта такого участника.

²⁸ Решение АС Ульяновской области от 16.05.2023 по делу № А72-5763/2023.

²⁹ Решение АС Нижегородской области от 29.03.2024 по делу № А43-27198/2023 (на момент написания статьи дело находилось на рассмотрении в апелляционной инстанции).

³⁰ Решение АС Пермского края от 08.05.2024 по делу № № А50-22784/23; решение АС Кировской области от 14.02.2023 по делу № А28-4584/2022.

³¹ Решение АС Республики Дагестан от 07.08.2023 по делу № №А15-3771/2021.

Но в целом механизм определения фиктивности договоров, подтверждающих квалификацию, остается прежним. Либо сами договоры содержат в себе явные признаки фальсификации, либо иные лица, чаще всего государственные органы, предоставляют сведения, подтверждающие недостоверность таких сделок.

А вот ссылки сторон на информацию из открытых источников (обычно таковым выступает сайт ФНС России), не подтвержденную другими вескими доказательствами, признаются необоснованными.

Стоит разобрать еще один показательный пример, истцом по которому являлся участник, занявший второе место и потребовавший признать недействительным контракт, заключенный по результатам проведения открытого конкурса.

Пример 7

Победитель закупки приложил в составе заявки 216 договоров, подтверждающих опыт, заключенных с одним и тем же заказчиком.

Суд установил, что подавляющее большинство договоров, принятых к оценке комиссией, заключалось на 1 месяц. Следовательно, представление таких гражданско-правовых договоров фактически представляло собой помесечное закрытие оказанных услуг договорами, в результате чего искусственно увеличилось количество исполненных договоров и тем самым шансы участника на победу (в связи с получением максимального балла по детализирующему показателю «количество договоров, подтверждающих наличие опыта»).

Суд признал недействительными результаты открытого конкурса, но заключенный контракт недействительным признавать не стал, т. к. он исполняется, услуги оказаны, денежные средства выплачены, положение сторон невозможно вернуть в первоначальное состояние.

Действующее правовое регулирование не обязывает в случае признания торгов недействительными проводить новую конкурсную процедуру. Истцом не доказано, как будет восстановлено его нарушенное право в случае признания недействительности контракта.

Суд сослался на правовую позицию, выраженную в определении Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.03.2013 № ВАС-2846/13, о недопустимости признания торгов и заключенных по их результатам договоров недействительными в случаях, когда такое признание не повлечет за собой восстановление имущественных прав и интересов заявителя, поскольку приведение сторон в первоначальное положение с возвращением полученного по указанным договорам невозможно. Указанная позиция исходит из оценки возможности проведения повторных торгов. Если контракт исполнен в значительной степени, такая возможность считается утраченной. А поскольку спорный контракт по итогам торгов частично исполнен, признание

его недействительным не приведет к восстановлению истца в правах участника торгов³².

Несмотря на то, что данное дело в момент написания статьи находилось на рассмотрении в кассационной инстанции, оно может служить ярким примером того, что факт исполнения контракта, заключенного благодаря представлению фиктивного опыта, может стать определяющим для суда, ввиду чего такой участник не понесет для себя никаких правовых последствий. Полученные деньги за контракт возвращать не надо, а попадание в РНП после исполнения контракта уже не грозит.

Промежуточный итог

Как было показано, все участники контрактной системы выступают против возможности предоставления фальсифицированной информации, подтверждающей опыт участника закупки. Заказчики, участники закупок, контрольные органы и прокуратура, законодатели и эксперты — абсолютно все призывают к борьбе с такими недобросовестными участниками.

Все это усугубляется постоянными публикациями в СМИ, в которых говорится о задержках сроков выполнения работ на социально важных объектах или грубом несоответствии результатов таких работ установленным требованиям, что является проявлением недовольства уже со стороны общества.

В настоящей статье, в дополнение к предложениям об усилении ответственности, были подняты следующие вопросы, которые, по мнению автора, требуют дополнительного регулирования:

- 1) урегулировать вопрос об удержании денежных средств, перечисленных в качестве обеспечения исполнения контракта, при отказе заказчика от заключения контракта;
- 2) установить возможность обжалования собственных закупок заказчиком;
- 3) усилить контроль за размещением информации о недействительных контрактах;
- 4) перевод контракта на этап «исполнение завершено» не должен исключать возможности попадания исполнителя по контракту в РНП в случае признания контракта или торгов недействительными.

Существующие правила проведения конкурсов говорят о явной необходимости изменения правил их проведения, о чем мы и поговорим в следующей части статьи. ■

³² Решение АС Московской области от 01.03.2024 по делу № А41-103135/2022.



Проблемные вопросы формирования лотов на закупку медицинских изделий

Григорий Александров
эксперт по закупкам в сфере здравоохранения

Постановление Правительства РФ от 19.04.2021 № 620 (далее — ПП РФ № 620) действует уже три года. За этот срок правоприменительная практика сформировала ряд позиций относительно надлежащего порядка действий заказчика при формировании лотов на закупку медицинских изделий. В то же время ключевые проблемы ПП РФ № 620 так и не были решены. Об этих проблемах, а также о том, как заказчики пытаются их преодолеть, и пойдет речь в настоящей статье.

Суть требований ПП РФ № 620

Перед тем, как погружаться в дебри хитросплетений законодательства об обращении медицинских изделий и актов контрактной системы, кратко рассмотрим суть положений ПП РФ № 620.

В соответствии с п. 1 ПП РФ № 620 запрещено объединение в рамках одного контракта (одного лота) медицинских изделий различных видов в соответствии с Номенклатурной классификацией медицинских изделий по видам (далее — НКМИ), утвержденной приказом Минздрава РФ от 06.06.2012 № 4н, при условии что НМЦК превышает указанное в таблице ниже значение:

Объем денежных средств, направленных на закупку МИ в предшествующем году, млн руб.	Размер НМЦК, руб.
50	600 000
От 50 до 100	1 000 000
Более 100	1 500 000

В случае «закупки без объема» положения Закона № 44-ФЗ, касающиеся применения НМЦК, в т. ч. для расчета размера обеспечения заявки или обеспечения

исполнения контракта, по общему правилу применяются к максимальному значению цены контракта. Поскольку иное Законом № 44-ФЗ не установлено, положения п. 1 ПП РФ № 620 подлежат применению и в случае закупок медицинских изделий с неопределенным объемом.

При проведении совместных закупок указанные в п. 1 ПП РФ № 620 ограничения НМЦК касаются каждого заказчика в отдельности, а не суммы НМЦК проводимой закупки¹.

Положениями п. 2 ПП РФ № 620 установлены исключения из-под запрета, установленного п. 1 ПП РФ № 620, к которым отнесены случаи закупки:

- медицинских изделий, объединенных в один лот (контракт) по контрактам жизненного цикла, заключаемым в случаях, установленных Правительством РФ;
- медицинских изделий, по результатам которых заключается контракт со встречными инвестиционными обязательствами в соответствии со ст. 111.4 Закона № 44-ФЗ (офсетные контракты);
- медицинских изделий, объединенных в один лот (контракт) с расходными материалами, которые совместимы с такими медицинскими изделиями.

Поскольку закупки медицинских изделий в рамках контрактов жизненного цикла или офсетных контрактов — крайне редкое явление, фактически заказчики могут пользоваться всего двумя случаями, когда п. 1 ПП РФ № 620 не применяется:

- закупка медицинских изделий, отнесенных к одному коду вида НКМИ;
- закупка медицинских изделий, объединенных в один лот (контракт) с расходными материалами, которые совместимы с такими медицинскими изделиями.

Во всех остальных случаях заказчики обязаны применять положения п. 1 ПП РФ № 620², если закупаемый товар должен быть медицинским изделием (иными словами, если заказчик установил требование в извещении о предоставлении копии РУ в составе заявки³).

¹ См. решения Смоленского УФАС России от 22.04.2024 по делу № 067/06/33-248/2024, Калининградского УФАС России от 19.06.2023 № 039/06/49-453/2023, Воронежского УФАС России от 20.06.2023 по делу № 036/06/33-1003/2023.

² Пошаговый алгоритм применения ПП РФ № 620, подготовленный автором, приведен в Навигаторе контрактной системы ЭС ПРОГОСЗАКАЗ.РФ.

³ Отмечу, что такое требование не устанавливается в случае закупок медицинских изделий, предусмотренных ч. 5 ст. 38 Закона № 323-ФЗ, для обращения которых государственная регистрация не требуется.

Проблемы применения ПП РФ № 620

К сожалению, реализация положений ПП РФ № 620 оказалась крайне проблематичной для заказчиков как в силу юридической техники постановления, так и в результате проблем применения самой НКМИ.

Рассмотрим в качестве примера такую ситуацию. Заказчик объявил закупку нескольких позиций медицинских изделий, которые по данным КТРУ отнесены к одному коду вида НКМИ. Победитель предложил в составе заявки по каждой позиции извещения медицинские изделия различных производителей, которые относятся к различным кодам вида. НМЦК и цена контракта превышают 1,5 млн руб. Нарушил ли положения ПП РФ № 620 заказчик?

Для ответа вновь обратимся к формулировке п. 1 ПП РФ № 620: «установить, что при осуществлении закупок медицинских изделий *не могут быть предметом одного контракта (одного лота)* медицинские изделия различных видов в соответствии с НКМИ...». Иными словами, сам по себе факт заключения контракта, в котором содержатся сведения о поставке медицинских изделий различных видов НКМИ, противоречит п. 1 ПП РФ № 620 (!).

Безусловно, заказчик в таком развитии событий не виноват, поэтому не может быть привлечен к административной ответственности. Однако заключенный в приведенном выше примере контракт противоречит буквальному прочтению ПП РФ № 620, что является основанием для признания сделки недействительной (как противоречащей закону).

Такая недоработка вполне может быть использована недобросовестными поставщиками для выхода из обязательств и ухода от РНП. К примеру, поставщик не может поставить требуемые заказчику медицинские изделия различных видов НКМИ, цена контракта превышает указанный в п. 1 ПП РФ № 620 размер. Опережая односторонний отказ заказчика от исполнения контракта, поставщик обращается в суд с иском о признании контракта недействительным ввиду нарушения предусмотренного п. 2 ч. 29 ст. 34 Закона № 44-ФЗ запрета. В случае, если суд сочтет доводы поставщика убедительными и признает сделку недействительной, никакого включения в РНП не будет! Подобных примеров в судебной практике автор пока еще не встречал, однако сам факт наличия такого риска, очевидно, требует корректировки ПП РФ № 620.

Отметим, что заказчики уже начали использовать эту ошибку разработчиков для обоснования своих незаконных действий.

Пример

Заказчиком были заключены 5 договоров в соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ на общую сумму свыше 2 млн руб. на поставку медицинской мебели. Прокуратура квалифицировала такие действия заказчика как искусственное

дробление и обратилась в суд с иском о признании договоров ничтожной сделкой.

Заказчик возражал против требований надзора. Если, по мнению прокуратуры, 5 заключенных договоров являются единой сделкой, она (сделка) должна быть правомерной, т. е. соответствовать действующему законодательству. При этом в рамках 5 договоров заказчик приобрел мебель, относящуюся к различным кодам вида НКМИ, а значит, объединить их в рамках одной процедуры без нарушения ПП РФ № 620 заказчик не мог. Следовательно, никакого нарушения заказчиком допущено не было.

Суд возражения заказчика отверг по формальному основанию⁴: в заключенных договорах не было указаний на коды вида НКМИ. Иск прокуратуры был удовлетворен⁵.

Иными словами, под формулировкой «одного контракта (одного лота)» имеется в виду «извещение или документация о закупке».

Другой проблемой является выбор именно НКМИ в качестве критерия правомерности формирования лота заказчиком. На заре применения ПП РФ № 620 суды путали⁶ вид и группу медицинских изделий НКМИ, поскольку в Приказе № 4н указаны только последние, для определения вида НКМИ необходимо обратиться к сайту Росздравнадзора.

Безусловно, антимонопольная практика 2023–2024 гг. преодолела подобную позицию и верно исходит при квалификации действий заказчиков как правомерных или неправомерных из шестизначного кода вида НКМИ⁷. Аналогично действуют и суды.

Пример

Суд указал⁸, что согласно НКМИ каждый отдельный вид медицинского изделия обладает уникальным идентификационным номером записи в формате шестизначного

⁴ У автора нет сомнений, что заказчики, заметив изложенный выше прием, не преминут им воспользоваться в аналогичной ситуации.

⁵ См. постановление Двенадцатого ААС от 12.02.2024 по делу № А12-23927/2023.

⁶ См. постановление АС Волго-Вятского округа от 18.10.2022 по делу № А79-10646/2021.

⁷ См. решения Астраханского УФАС России от 23.05.2024 № 030/06/42-549/2024, Якутского УФАС России от 07.05.2024 по делу № 014/06/49-696/2024, Ставропольского УФАС России от 23.04.2024 по делу № 026/06/106-847/2024, Кировского УФАС России от 18.04.2024 № 043/06/106-365/2024, Московского УФАС России от 11.04.2024 по делу № 077/06/106-5130/2024, от 05.04.2024 по делу № 077/06/106-4789/2024, Тюменского УФАС России от 05.04.2024 по делу № 072/06/44/45/2024, Новосибирского УФАС России от 03.04.2024 № 054/06/34-789/2024, Курганского УФАС России от 26.06.2023 № 045/10/99-325/2023.

⁸ См. постановление АС Восточно-Сибирского округа от 01.12.2022 по делу № А19-18841/2021.

кода, при этом НКМИ также содержит классификации видов медицинских изделий по группам и подгруппам. Однако в ПП РФ № 620 прямо указано, что предметом одного контракта (одного лота) не могут быть медицинские изделия именно различных видов, в связи с чем включение в один лот медицинских изделий различных видов, но находящихся в одной группе или подгруппе НКМИ не соответствует положениям ПП РФ № 620⁹.

При этом ПП РФ № 620 не содержит указаний относительно определения видовкупаемых медицинских изделий. Отметим, что код вида НКМИ может быть установлен, исходя из:

- справочной информации выбранных заказчиком позиций КТРУ¹⁰;
- информации ГРМИ¹¹ относительно конкретного медицинского изделия¹².

В то же время ни один из этих способов нельзя признать универсальным, поскольку заказчик в соответствии с п. 7 Правил использования КТРУ¹³ может осуществить закупку без использования КТРУ. А использование сведений ГРМИ о кодах вида конкретных медицинских изделий противоречит ст. 33 Закона № 44-ФЗ, ведь заказчик заранее не знает, какой товар ему предложат участники закупки (кроме случаев, когда аналогичных товаров не существует).

Отметим, что правоприменительная практика явно тяготеет к определению кода вида НКМИ на основании позиции КТРУ¹⁴. В то же время заказчик не лишен возможности ссылаться на сведения ГРМИ, если последний позволяет обосновать соответствие всехкупаемых медицинских изделий одному коду вида НКМИ.

Пример

Заказчик объявил закупку медицинских изделий для аутоотрансфузии. В извещении были указаны позиции КТРУ, в справочной информации которых содержатся

⁹ Аналогичная позиция изложена в письмах ФАС России от 20.09.2021 № ПИ/79210/21, от 28.09.2021 № ПИ/81715/21.

¹⁰ Основание: п. 10 Правил формирования и ведения в ЕИС КТРУ, утв. постановлением Правительства РФ от 08.02.2017 № 145.

¹¹ Государственный реестр медицинских изделий и организаций (индивидуальных предпринимателей), осуществляющих производство и изготовление медицинских изделий.

¹² Основание: ч. 11 ст. 38 Закона № 323-ФЗ.

¹³ Утв. постановлением Правительства РФ от 08.02.2017 № 145.

¹⁴ См. решения Саратовского УФАС России от 18.04.2024 по делу № 064/06/33-554/2024, Новгородского УФАС России от 08.04.2024 № 053/06/23-178/2024, Ульяновского УФАС России от 27.05.2024 по делу № 073/06/106-310/2024, Санкт-Петербургского УФАС России от 27.03.2024 по делу № 44-1241/24, Пермского УФАС России от 20.03.2024 по закупке № 0356100029524000076.

указания на различные виды НКМИ. Поскольку НМЦК превышала 8,5 млн руб., поступила жалоба на нарушение ПП РФ № 620.

Заказчик указал, что им приобретаются расходные материалы для аутотрансфузии, сопровождаемые РУ № ФСЗ 2011/09757 и РЗН 2019/8133 и относящиеся согласно данным ГРМИ к одному коду вида НКМИ: 148130. Следовательно, оснований для применения ПП РФ № 620 у заказчика не имелось. Жалоба в части данного довода была признана необоснованной¹⁵.

При этом схема определения кода вида по сведениям КТРУ дает сбой, если в справочной информации указан не один, а сразу несколько кодов вида. Например, КТРУ 32.50.13.110-00004568, 32.50.13.110-00004569, 32.50.13.110-00004564, 32.50.13.110-00004580, 32.50.13.110-00004584 включают в себя одновременно код вида НКМИ 349160 «Шприц общего назначения / в комплекте с иглой» и код вида НКМИ 260600 «Шприц общего назначения, одноразового использования», не имеющий в комплекте иглу.

Иными словами, если заказчик установит в описании объекта закупки требование о поставке товаров в ассортименте (шприцы с иглами или без них), он автоматически нарушит п. 1 ПП РФ № 620 (при условии, что НМЦК превышает установленный в данном пункте размер).

Получается, что в целях соблюдения ПП РФ № 620 заказчик должен либо дробить лоты на шприцы в установленных пунктом 1 пределах НМЦК, либо сформировать описание объекта закупки исходя из НКМИ, а не собственных потребностей. Последнее явно противоречит ст. 33 Закона № 44-ФЗ и принципу результативности, а первое — принципу эффективности.

Отметим, что ФАС России пошла навстречу заказчику, указав в своем письме от 14.11.2023 № ПИ/95090/23 следующее¹⁶.

Извлечение из письма ФАС России

При закупке шприцев, имеющих разные коды вида НКМИ, но при этом включенных в одну позицию КТРУ, субъекты контроля, объединяющие в один лот шприцы без игл и шприцы с иглами, не нарушают положения законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок¹⁷.

¹⁵ См. решение Новосибирского УФАС России от 29.03.2022 № 054/06/33-488/2022 по закупке № 0351100002922000197. Аналогично решение Псковского УФАС России от 06.07.2023 по делу № 060/06/33-248/2023.

¹⁶ Письмо отсутствует в открытом доступе. Текст приведен по решению Краснодарского УФАС России от 26.02.2024 № 147/2024 по делу № 023/06/33-886/2024.

¹⁷ Аналогичная позиция приведена и в письме ФАС России от 15.11.2023 № ПИ/95209/23 (текст письма приведен в решении Московского УФАС России от 27.02.2024 по делу № 077/06/106-2580/2024).

Безусловно, такую позицию службы следует приветствовать. Она соответствует здравому смыслу, однако противоречит буквальному прочтению ПП РФ № 620.

При этом ФАС России фактически подводит нас к главной проблеме текста ПП РФ № 620. Данный нормативный акт оперирует термином «медицинское изделие», в то время как заказчик приобретает «товар».

Закон № 44-ФЗ указывает, что заказчик проводит закупки «товаров, работ, услуг». Выбор позиции КТРУ осуществляется, исходя из ее соответствия закупаемому «товару, работе, услуге» и т. д. А между «товаром» и «медицинским изделием» есть большая разница, которая особенно очевидна при закупках сложного медицинского оборудования. К примеру, заказчику необходим видеодиагностический комплекс (один товар), представляющий собой совокупность взаимосвязанных между собой эндоскопов, видеоцентра, видеомонитора и т. д. (несколько медицинских изделий). И нередко каждое из указанных медицинских изделий является отдельно зарегистрированным с присвоенным кодом НКМИ.

В результате буквальное прочтение ПП РФ № 620 фактически запрещает заказчикам приобретать сложное медицинское оборудование, что особенно очевидно в случаях, когда заказчик не применяет позицию КТРУ и указывает в извещении только код ОКПД2.

В случае же когда заказчик использует единую для всех поставляемых медицинских изделий позицию КТРУ, правоприменительная практика со ссылкой на справочные сведения признает такие действия правомерными¹⁸.

Пример аргументации

Все товары, требуемые к поставке, функционально и технологически связаны, используются в едином технологическом процессе. У заказчика при формировании объекта закупки отсутствовала потребность использовать приобретаемые товары автономно друг от друга. Технология гемодиализа подразумевает использование комплекта определенных стерильных расходных материалов. Каждый компонент комплекта для диализа является неотъемлемым функциональным элементом в работе аппарата «искусственная почка», а любой из компонентов комплекта для диализа не имеет какого-либо иного функционального назначения. Отсутствие даже

¹⁸ См. решения Архангельского УФАС России от 08.05.2024 № 029/06/33-369/2024, Московского УФАС России от 28.02.2024 по делу № 077/06/106-2924/2024, Смоленского УФАС России от 31.08.2023 по делу № 067/06/33-511/2023 (ВЭК), Калининградского УФАС России от 17.07.2023 по делу № 039/06/33-524/2023 (ВЭК), Красноярского УФАС России от 12.05.2023 № 024/06/106-1253/2023 (ВЭК), Вологодского УФАС России от 03.05.2023 № 035/06/33-317/2023(04-11/105-23) (ВЭК), Томского УФАС России от 25.04.2023 по делу № 070/06/106-393/2023 (ВЭК), Омского УФАС России от 21.04.2023 № 055/06/106-454/2023 (ВЭК).

одного компонента расходных материалов делает в принципе невозможным проведение процедуры гемодиализа.

Антимонопольный орган указал, что заказчик правомерно и обоснованно применил позицию КТРУ 32.50.13.190-00008038 «Набор для проведения гемодиализа» для всех товаров описания объекта закупки как наиболее полно отражающую нужду заказчика в закупке именно компонентов, образующих набор для проведения гемодиализа¹⁹.

Отметим, что требование о комплектации закупаемого товара с выбором единой позиции КТРУ отнюдь не панацея. О том, где пролегают красные линии, за которые нельзя заступать заказчику, расскажем ниже.

Комплектация vs ПП РФ № 620

Для формирования критериев правомерности действий заказчика при установлении требования к комплектации рассмотрим пример.

Пример

Заказчику требуется к поставке МРТ-совместимая инфузионная станция с условием о комплектации ее инфузионными насосами (перистальтическим и шприцевым). НМЦК превышает 1,5 млн руб. Поступила жалоба на нарушение ПП РФ № 620.

Комиссией антимонопольного органа установлено, что элементы закупаемой заказчиком комплектации являются медицинскими изделиями и отнесены к различным кодам вида НКМИ:

- 273740 (МРТ-совместимая инфузионная станция);
- 260420 (инфузионный перистальтический насос);
- 229860 (инфузионный шприцевой насос).

Приведенные выше изделия не являются расходными материалами, что свидетельствует о нарушении заказчиком ПП РФ № 620. Комиссия Московского УФАС России также указала, что медицинские изделия, отнесенные к коду вида НКМИ 273740, не содержат в своем составе инфузионных насосов, поскольку описание вида медицинского изделия не содержит прямого на это указания. В связи с чем доводы заказчика о приобретении товара в конкретной комплектации, а не нескольких товаров были отклонены. Жалоба была признана обоснованной²⁰.

¹⁹ См. решения Санкт-Петербургского УФАС России от 28.03.2024 по делу № 44-1320/24 (закупка № 0372200275024000204), Волгоградского УФАС России от 07.12.2023 по делу № 034/06/105-1451/2023.

²⁰ См. решение Московского УФАС России от 03.06.2024 по делу № 077/06/106-7530/2024.

Оценим аргументацию комиссии Московского УФАС России.

В первую очередь отметим, что требование к комплектации закупаемого товара может содержать указание на самостоятельные (имеющие отдельные регистрационные удостоверения) медицинские изделия. Это напрямую следует из положений ГК РФ.

В соответствии с п. 1 ст. 478 ГК РФ договор купли-продажи может содержать условие о комплектности товара.

Согласно позиции судов под комплектностью следует понимать совокупность основного изделия и комплектующих его *самостоятельных изделий*, которые не входят в состав основного изделия, но образуют с ним единое целое, используемое по общему назначению²¹.

Аналогичную позицию применяют суды и в отношении ПП РФ № 620.

Как указывает Арбитражный суд Северо-Западного округа²², законодательство о контрактной системе не содержит ограничений в части включения в комплектацию закупаемого оборудования функционально совместимых и необходимых для работы оборудования характеристик (в т. ч. медицинских изделий), при условии обоснования использования данной потребности заказчика. В связи с чем суд признал допустимым включение в состав комплектации компьютерного томографа (код вида НКМИ: 135190) автоматического инжектора (код вида НКМИ: 245020), соединительных трубок (код вида НКМИ: 238670) и других изделий, объединенных единым назначением — проведением диагностических исследований с использованием компьютерного томографа.

Таким образом, требование о комплектации может содержать указание на самостоятельные изделия, охватываемые единым функциональным назначением.

Также антимонопольный орган указал, что установленная заказчиком комплектация не соответствует описанию вида медицинского изделия, указанному в НКМИ. Рассмотрим, должна ли комплектация в принципе указываться в описании вида.

Согласно приложению № 1 к Приказу № 4н НКМИ формируется в электронном виде по группам и подгруппам медицинских изделий и размещается на официальном сайте Росздравнадзора²³.

В соответствии с приложением № 1 к Приказу № 4н к классификационным признакам вида медицинского изделия, указываемым в зависимости от назначения медицинского изделия, относятся:

²¹ См. постановление АС Уральского округа от 25.09.2023 по делу № А47-13079/2022.

²² См. постановление АС Северо-Западного округа от 05.07.2023 по делу № А56-119053/2022.

²³ https://roszdravnadzor.gov.ru/services/mi_reesetr.

- область применения;
- инвазивность;
- стерильность;
- частота использования (однократного или многократного применения);
- эксплуатационные особенности;
- конструктивные особенности.

Следовательно, классификационные признаки вида медицинского изделия включают в себя конструктивные и эксплуатационные особенности. При этом комплектность поставляемых медицинских изделий классификационными признаками вида НКМИ не охватывается.

На основании изложенного позиция антимонопольного органа о том, что установленное заказчиком требование к комплектации закупаемых медицинских изделий должно соответствовать описанию вида НКМИ, является неверной.

В то же время приведенная выше позиция автора не может быть истолкована как допустимость использования заказчиками позиции КТРУ, явно не отвечающей закупаемому товару.

Пример

Заказчик в извещении использовал позицию КТРУ 32.50.50.190-00000157 «Стойка для медицинской техники». При этом в требованиях к комплектации были указаны «Эндовидеокамера (блок видеокамеры эндоскопической)», «Блок управления камерой для жесткой эндоскопии», «Головка камеры», «Источник света», «Троакар лапароскопический с овальным сечением рабочей части канюли», «Шланг низкого давления» и т. д.

Антимонопольный орган признал действия заказчика неправомерными²⁴ в части выбора позиции КТРУ. Согласно описанию позиции КТРУ «Стойка для медицинской техники» стойка — это «устройство, которое разработано как инструментальный держатель (может быть как стеллаж с закрытыми стенками) и используется для монтажа и упорядочивания нескольких медицинских устройств, которые предназначены для взаимодействия друг с другом (интегрированная аппаратура). Оно обычно передвижное и имеет встроенные заземленные розетки, выдвижные полки, рабочие поверхности и может быть оборудовано даже встроенным трансформатором. Это устройство, когда снабжено соответствующей аппаратурой, становится системой и требует идентификации как система в целом». В связи с чем

²⁴ См. решение Московского УФАС России от 18.01.2023 по делу № 077/06/106-511/2023 по закупке № 0373100072122001165.

заказчику следовало выбрать КТРУ 26.60.12.119-00000745 «Система эндоскопическая хирургическая электромеханическая».

Также следует учитывать, что требование к комплектации закупаемого товара не может быть произвольным. Как и другие характеристики в соответствии с требованиями ст. 33 Закона № 44-ФЗ, требование к комплектации должно быть обосновано заказчиком, исходя из:

- исполнимости такого требования (существования товаров в комплектации, требуемой заказчику);
- вынужденности такого требования (исходя из нормативного акта или иного документа, обосновывающего потребность заказчика).

Исполнимость требования может быть подтверждена положениями эксплуатационной документации медицинских изделий — аналогов, информация о которых была использована заказчиком при подготовке описания объекта закупки. Вынужденность — положениями стандарта оснащения отделения, в соответствии с которым заказчик проводит закупку, или нормативного акта (или соглашения), на основании которого были предоставлены бюджетные средства на приобретение медицинских изделий.

Пример

Заказчик объявил закупку эндоскопического комплекса, включающего видеомонитор, видеопроцессор, источник света, видеогастроскоп, колоноvideоскоп, бронховидеоскоп, аппаратную стойку, эндоскопический отсос, течеискатель, инсуфлятор. По мнению заявителя, закупаемые товары относятся к различным кодам вида НКМИ и не охватываются позицией КТРУ 26.60.12.119-00000374 «Система эндоскопической визуализации», поскольку в справочной информации перечислены не все элементы комплектации.

Антимонопольный орган установил, что в справочной информации указано следующее: «как правило, система состоит из одного или нескольких видеоэндоскопов, эндоскопической камеры, блока управления камерой, источника света со световыми кабелями, устройства для записи видеоданных, блоков визуализации (иногда с функцией цветокомпенсации) и видеодисплея».

Заказчик указал, что приобретает медицинское изделие, предусмотренное приказом Минздрава России от 28.12.2020 № 1379н «Об утверждении перечня оборудования для оснащения и переоснащения медицинских организаций при реализации региональных программ модернизации первичного звена здравоохранения» и приложением 3 к приказу Минздрава РФ от 06.12.2017 № 974н «Об утверждении правил проведения эндоскопических исследований», согласно которым отделение должно быть оснащено эндоскопической системой (видео-, фибро- или ригидной),

включающей осветитель, инсуфлятор, электроотсасыватель, тележку (стойку) и те-чеискатель. Возможность комплектации видеоэндоскопической системы и иными медицинскими изделиями подтверждается также ГОСТ Р 56278-2014²⁵.

Учитывая изложенное, антимонопольный орган признал жалобу необоснованной²⁶.

На основании изложенного отсутствие в описании вида НКМИ всех элементов необходимой заказчику комплектации не лишает последнего права установить требование к такой комплектации в описании объекта закупки.

Отметим, что обосновывать требование к комплектации, установленное в соответствии с позицией КТРУ, заказчик не обязан. Антимонопольная практика исходит из презумпции правомерности указанных в КТРУ характеристик.

Пример

Поступила жалоба на нарушение заказчиком ПП РФ № 620 при закупке системы рентгеновской компьютерной томографии всего тела.

Заказчик указал, что все характеристики были указаны в соответствии с позицией КТРУ, предусматривающей комплектацию оборудования автоматическим инъектором, АРМ врача и специализированным ПО. Антимонопольный орган признал жалобу необоснованной²⁷.

При этом заказчик не вправе искусственно расширять требование к комплектации с целью несоблюдения запрета, установленного п. 1 ПП РФ № 620.

Пример

Заказчик объявил закупку операционного микроскопа. В требовании к комплектации микроскопа указано в т. ч. операционное кресло. Заявитель указал, что микроскоп относится к коду вида НКМИ 260240, а операционное кресло — к другому коду вида НКМИ, что противоречит п. 1 ПП РФ № 620.

Антимонопольный орган признал жалобу обоснованной²⁸, поскольку описание вида 26024 не содержит указаний на операционное кресло.

²⁵ Национальный стандарт Российской Федерации. Изделия медицинские электрические. Видеоэндоскопические комплексы с установками для ультразвуковой и флуоресцентной эндоскопии. Технические требования для государственных закупок.

²⁶ См. решение Пензенского УФАС России от 22.03.2023 по жалобе № 058/06/106-144/2023.

²⁷ См. решение Свердловского УФАС России от 06.04.2023 по жалобе № 066/06/106-1190/2023. Аналогично решение Орловского УФАС России от 04.04.2023 № 057/06/49-181/2023.

²⁸ См. решение Московского УФАС России от 10.10.2023 по делу № 077/06/106-13547/2023.

Как заказчику отграничить правомерное требование к комплектации от явно избыточного и противоречащего ПП РФ № 620?

Во-первых, в соответствии с ч. 3 ст. 38 Закона № 323-ФЗ эксплуатация медицинских изделий осуществляется в соответствии с эксплуатационной документацией их производителя.

В соответствии с приказом Минздрава России от 19.01.2017 № 11н эксплуатационная документация должна содержать:

- описание принадлежностей, медицинских изделий или изделий, не являющихся медицинскими, но предусмотренных для использования в комбинации с медицинским изделием (при наличии);
- перечень расходных материалов (компонентов, реагентов);
- информацию, необходимую для идентификации медицинских изделий с целью получения безопасной комбинации;
- информацию об известных ограничениях по совместному использованию медицинских изделий (для медицинских изделий, предназначенных для использования вместе с другими медицинскими изделиями и/или принадлежностями).

Поскольку медицинские изделия, поставляемые в рамках единой комплектации, должны быть совместимы между собой (иначе их совместное применение противоречит ч. 3 ст. 38 Закона № 323-ФЗ), заказчик должен обосновать такую совместимость путем ссылки на конкретные положения эксплуатационной документации товаров-аналогов или иным допустимым действующим законодательством способом (например, письмом производителя²⁹, если эксплуатационная документация не опубликована в ГРМИ).

Во-вторых, в силу п. 1 ПП РФ № 620 комплектация закупаемого товара должна охватываться одним видом медицинского изделия. Как следует из приложения № 1 к Приказу № 4н, описание вида НКМИ содержит эксплуатационные и конструктивные особенности, присущие данному виду медицинских изделий. Вернемся к решению Московского УФАС России, рассмотренному выше.

Согласно сведениям официального сайта Росздравнадзора, коду НКМИ 273740 соответствует описание вида, содержащее следующие классификационные признаки вида медицинского изделия: «Передвижная электро-сетевая установка, обеспечивающая организацию, управление, мониторинг и энергообеспечение работы одновременно нескольких инфузионных насосов, обслуживающих одного пациента. Используется в отделениях интенсивной

²⁹ При этом такое письмо должно содержать отсылки и скриншоты конкретных положений эксплуатационной документации. Простая декларация совместимости или несовместимости не отвечает положениям ст. 38 Закона № 323-ФЗ.

терапии (ОИТ), обеспечивая высокий уровень организации работы различных инфузионных и шприцевых насосов, инфузионных линий и дозаторов лекарств».

Следовательно, МРТ-совместимая станция используется исключительно с инфузионными насосами. Данный вывод подтверждает и наличие примеров МРТ-совместимых станций, отнесенных к коду вида 273740, РУ на которые охватывают в т. ч. инфузионные насосы³⁰.

В-третьих, возможность поставки товара в необходимой заказчику комплектации должна подтверждаться практикой делового оборота. К примеру, реестром контрактов, коммерческими предложениями поставщиков и т. д.

Автор полагает, что следование приведенным выше критериям позволит заказчикам как избежать заведомо незаконных действий, так и аргументировать свою позицию в антимонопольном органе и суде.

Исключения

Особого внимания заслуживают исключения из-под действия ПП РФ № 620, приведенные в п. 2 данного акта. Как отмечено выше, к реально применяемому большинством заказчиков исключению относится закупка медицинских изделий, объединенных в один лот (контракт) с совместимыми с ними расходными материалами.

Во-первых, исключение применяется только при одновременной закупке медицинских изделий и расходных материалов. Сама по себе поставка расходных материалов без приобретения медицинского изделия не может рассматриваться в качестве исключения, предусмотренного п. 2 ПП РФ № 620³¹.

Во-вторых, ввиду отсутствия определения термина «расходный материал» суды³² признают допустимым применение п. 2 ПП РФ № 620 только при условии, что расходные материалы указаны производителем в эксплуатационной документации основного медицинского изделия в качестве необходимых для использования такого медицинского изделия. В свете положений Приказа № 11н автор полностью разделяет такой подход судов.

³⁰ К примеру, система инфузионная рабочая НР-80 с принадлежностями (РУ от 28.12.2021 № РЗН 2021/16166).

³¹ См. решения Астраханского УФАС России от 07.05.2024 № 030/06/34-463/2024, Ханты-Мансийского УФАС России от 26.04.2024 № 086/06/34-581/2024.

³² См. постановление Восьмого ААС от 16.05.2023 по делу № А46-20502/2022.

Пример

Заказчик в рамках одного лота объединил контур дыхательный (код вида НКМИ 185610) и бактериальный фильтр (код вида НКМИ 324650). Поскольку НМЦК составляла 2,7 млн руб., поступила жалоба на нарушение требований ПП РФ № 620.

Заказчик пояснил, что приобретает медицинское изделие и расходный материал к нему, что соответствует п. 2 ПП РФ № 620. В качестве доказательства представил эксплуатационную документацию производителя COVIDIEN, согласно которой фильтр является одним из расходных материалов для дыхательного контура. Антимонопольный орган признал жалобу необоснованной³³.

При этом правоприменительная практика свидетельствует о том, что антимонопольные органы рассматривают каждый случай в отдельности, исходя в т. ч. из возможности разделить одну закупку на несколько.

Пример

Заказчик объединил в рамках одной закупки изделие «Игла инъекционная, одноразового использования, стерильная», а также «Шприц общего назначения» и «Шприц инсулиновый / неубираемая игла». В возражении на поступившую жалобу заказчик указал на соответствие лота исключению, предусмотренному п. 2 ПП РФ № 620.

Однако антимонопольный орган с этим не согласился и указал, что игла не является расходным материалом к шприцам, поскольку для последних в описании объекта закупки уже предусмотрено наличие иглы в комплекте. Действия заказчика были признаны неправомерными³⁴.

Вместе с тем автор полагает недопустимым применение критерия о возможности разделения закупки на несколько лотов (если имеются основания для применения исключений, предусмотренных п. 2 ПП РФ № 620), поскольку рассматриваемая норма указания на такой критерий не содержит. Обратное истолкование привело бы к ограничению прав заказчиков. На это указывают и суды.

³³ См. решение Тверского УФАС России от 23.08.2023 по делу № 069/06/105-719/2023. Аналогично решение Московского УФАС России от 03.04.2023 по делу № 077/06/106-4249/2023 (признано правомерным объединение в рамках одной закупки герниостеплера и скоб-фиксаторов к нему).

³⁴ См. решение Московского УФАС России от 08.04.2024 по делу № 077/06/106-4909/2024. Аналогично решение Ульяновского УФАС России от 22.11.2023 по делу № 073/06/106-777/2023.

Пример

Суд указал³⁵, что включение в один лот спорной закупки стентов³⁶ для коронарных артерий, выделяющих лекарственное средство, и иных медицинских изделий — расходных материалов к таким стентам позволяет комплексно закупить выше-названные медицинские изделия и обеспечить условия бесперебойного оказания медицинской помощи пациентам, снизить риск неполной поставки медицинских изделий или поставки несовместимых медицинских изделий и расходных материалов между собой. Закупка же рассматриваемых медицинских изделий в рамках отдельных лотов (контрактов) может создать риск непоставки, неполной поставки медицинских изделий для эндоваскулярной хирургии, поставки несовместимых медицинских изделий, которые повлекут за собой невозможность обеспечения бесперебойного оказания медицинской помощи.

* * *

Проанализированная автором правоприменительная практика показывает, что ПП РФ № 620 нуждается в значительной корректировке. Изменения требуют как терминология нормативного акта, так и перечень исключений.

В частности, слова «медицинских изделий, объединенных в один лот (контракт) с расходными материалами, которые совместимы с такими медицинскими изделиями» следует заменить на «медицинских изделий, объединенных в рамках одной закупки с товарами, совместимыми с такими медицинскими изделиями».

Поскольку согласно Приказу № 11н эксплуатационная документация может устанавливать совместимость медицинских изделий как друг с другом, так и с расходными материалами, принадлежностями и иными товарами, ограничивать право заказчика формировать лот только с учетом совместимых расходных материалов — значит усложнять работу заказчика и провоцировать последнего на нарушение. Более того, предложенное автором изменение снизило бы риски приобретения сложного медицинского оборудования с использованием нескольких позиций КТРУ в рамках одного лота (если составляющие совместимы друг с другом). ■

³⁵ См. постановление Девятнадцатого ААС от 12.01.2024 по делу № А35-3445/2023 (постановлением АС Центрального округа от 05.06.2024 данное постановление оставлено без изменения).

³⁶ Применение ПП РФ № 620 в отношении стентов для коронарных артерий было предметом рассмотрения в письме ФАС России от 24.04.2023 № МШ/31508/23. Судебная практика поддерживает позицию антимонопольного органа (см. постановления АС Западно-Сибирского округа от 03.08.2022 по делу № А46-21127/2021, от 21.11.2022 по делу № А45-36738/2021, от 26.01.2023 по делу № А46-21129/2021, АС Северо-Кавказского округа от 25.01.2023 по делу № А53-6806/2022).



Ответы на вопросы

Евгения Васильева
эксперт ЭИС ПРОГОСЗАКАЗ.РФ

Представляем вниманию читателей ответы на самые интересные и неожиданные вопросы о применении законодательства в сфере закупок, поступившие от пользователей электронной информационной системы ПРОГОСЗАКАЗ.РФ.

* * *

? Обязан ли заказчик отказать в принятии независимой гарантии, представленной победителем электронного аукциона в качестве обеспечения исполнения контракта, если в такой гарантии неверно указан телефон и электронный адрес бенефициара, т. е. самого заказчика?

С 1 октября 2022 г. независимые гарантии, предоставляемые в качестве обеспечения исполнения контракта (далее — НГ ОИК), должны составляться по типовой форме НГ ОИК, утвержденной постановлением Правительства РФ от 08.11.2013 № 1005 (далее — ПП РФ № 1005). Типовая форма НГ ОИК предусматривает обязательное заполнение поля «Место нахождения, телефон, адрес электронной почты бенефициара».

Если НГ ОИК, представленная участником закупки, с которым заключается контракт, не содержит данной информации, значит, она составлена с нарушением требований типовой формы. Это означает, что такая гарантия не соответствует требованиям ч. 8.2 ст. 45 Закона № 44-ФЗ, на основании которой Правительством РФ были утверждены типовые формы независимых гарантий.

А несоответствие НГ ОИК требованиям ч. 8.2 ст. 45 Закона № 44-ФЗ является основанием для отказа в принятии данной гарантии: см. п. 2 ч. 6 ст. 45 Закона № 44-ФЗ. Такой отказ является не правом заказчика, а его обязанностью.

Правоприменительная практика, складывающаяся после 1 октября 2022 г., изобилует примерами, когда отказ заказчика принимать НГ ОИК по причине

неуказания в ней телефона или адреса электронной почты бенефициара признавался правомерным¹.

До установления типовых форм в правоприменительной практике встречался иной подход. Так, в постановлении АС Уральского округа от 24.11.2021 по делу № А60-64153/2020 отмечается, что неверное указание данных сведений не свидетельствует о недействительности гарантии с учетом ее фактического содержания. Ошибка в адресе бенефициара не делает гарантию и возникшие из нее обязательства ничтожными, поскольку НГ ОИК в любом случае позволяет достоверно установить бенефициара по наименованию юридического лица и ИНН, а также установить принципала, гаранта, вид и объем гарантированного обязательства.

Однако с установлением типовых форм независимых гарантий заполнение поля «Место нахождения, телефон, адрес электронной почты бенефициара» стало обязательным в силу прямого требования ч. 8.2 ст. 45 Закона № 44-ФЗ. В связи с этим описанный выше подход вышел из употребления.

Как следует из п. 1 ч. 6 ст. 51 Закона № 44-ФЗ, если участник закупки, с которым заключается контракт, не предоставил вместе с подписанным с его стороны проектом контракта надлежащее обеспечение его исполнения, такой участник считается уклонившимся от заключения контракта².

? Являются ли взносы на капитальный ремонт помещений и квартир в многоквартирных домах закупкой с точки зрения Закона № 44-ФЗ?

Отношения, к которым Закон № 44-ФЗ не применяется, определены в ч. 2 ст. 1 указанного закона. Оплата взносов на капитальный ремонт к таким отношениям не отнесена.

Вместе с тем регулятор контрактной системы неоднократно направлял разъяснения, в которых указывал, что перечисление взносов на капитальный ремонт на счет регионального оператора в целях формирования фонда капитального ремонта не входит в сферу применения Закона № 44-ФЗ³.

¹ См. решения ФАС России от 25.04.2023 по делу № 28/06/105-863/2023, от 15.02.2024 по делу № 28/06/105-324/2023 (изв. № 0865200000323002373), от 24.04.2023 по делу № 28/06/105-134/2023 (изв. № 0152200004723000406), Омского УФАС России от 24.04.2023 № 055/06/106-457/2023 (изв. № 0152200004723000404). Поддерживает данный подход и судебная практика: см., например, постановления АС Московского округа от 19.02.2024 по делу № А40-104834/2023-144-804, АС Западно-Сибирского округа от 15.02.2024 (отказное определение Верховного Суда РФ от 06.06.2024 № 304-ЭС24-8346).

² См. также п. 25 Обзора судебной практики, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017: «Представление гарантии, не соответствующей требованиям Закона № 44-ФЗ, является основанием для признания победителя торгов уклонившимся от заключения контракта».

³ См. письма Минфина России от 26.08.2020 № 24-01-08/74840, от 31.10.2017 № 24-02-07/71550. Ранее

Судебная практика исходит из аналогичных представлений.

Пример аргументации

Формирование фонда капитального ремонта в виде денежных средств не является закупкой в понимании Закона № 44-ФЗ.

В данном случае положения Жилищного кодекса РФ носят специальный характер по отношению к Закону № 44-ФЗ, поскольку последний устанавливает общие особенности участия органов государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений и предприятий в гражданско-правовых отношениях именно в целях повышения эффективности осуществления закупок, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, добросовестной конкуренции, предотвращения коррупции и других злоупотреблений. В Законе № 44-ФЗ не учитывается специфика отношений в жилищной сфере.

При таком положении Фонд капитального ремонта правомерно предъявил иск о взыскании взносов на капитальный ремонт к учреждению — обладателю права оперативного управления в спорный период⁴.

? Закупаются работы по устройству ограждения. Код ОКПД2 42.99.19.140 «Ограды (заборы) и ограждения» включен в приложение № 1 к приказу Минфина России от 04.06.2018 № 126н⁵ (далее — Приказ № 126н). Нужно ли устанавливать условия допуска в извещении о закупке?

Если бы предметом закупки являлась поставка ограждения, утвердительный ответ не вызвал бы никаких сомнений. Однако покупаются работы по устройству ограждения, а само ограждение, как можно предположить, является всего лишь товаром, поставляемым при выполнении таких работ.

аналогичная позиция высказывалась в письмах Минэкономразвития России от 04.03.2016 № Д28и-552, от 17.02.2016 № Д28и-321, от 30.07.2015 № Д28и-2271.

⁴ Постановление Тринадцатого ААС от 13.12.2023 по делу № А56-35294/2023 (оставлено в силе постановлением АС Северо-Западного округа от 12.03.2024 по делу № А56-35294/2023). Аналогична аргументация в решении АС Магаданской области от 03.09.2015 по делу № А37-994/2015 (оставлено в силе постановлением Шестого ААС суда от 01.12.2015): «В данном случае обязательства ответчика вытекают не из бюджетных обязательств РФ, а из обязанности владельца помещения в многоквартирном доме, установленной жилищным законодательством, нести бремя расходов на содержание общего имущества в многоквартирном доме. В связи с этим положения Закона № 44-ФЗ не подлежат применению в данном деле при рассмотрении вопроса о правомерности взыскания взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме».

⁵ «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, для целей осуществления закупок товаров для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Правоприменительная практика по вопросу о том, нужно ли устанавливать условия допуска иностранных товаров в случае закупки работ, при выполнении которых поставляются товары из приложений к Приказу № 126н, складывается противоречиво.

Минфин России настаивает на том, что Приказ № 126н не применяется при осуществлении закупок работ, услуг (в случае, когда предметом контракта является выполнение работ, оказание услуг), в т. ч. для выполнения, оказания которых используется товар⁶. Этой позиции придерживаются в т. ч. и многие контрольные органы⁷.

Однако в практике широко представлен и противоположный подход⁸. Он базируется на письме ФАС России от 16.09.2020 № ИА/80326/20, где был сделан вывод о необходимости установления условий допуска иностранных товаров в соответствии с Приказом № 126н в т. ч. при закупке работ (услуг), в ходе выполнения (оказания) которых *поставляется* товар.

Таким образом, при принятии решения о том, устанавливать ли в извещении о закупке условия допуска применительно к поставляемым товарам, рекомендуем опираться на практику вашего контрольного органа.

? Обязан ли заказчик применять специальные антидемпинговые меры, предусмотренные ч. 9 ст. 37 Закона № 44-ФЗ, если в извещении о закупке не содержалось указания на эту норму?

Если конкурс или аукцион проводится для заключения контракта на поставку товаров, необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан, то в силу ч. 9 ст. 37 Закона № 44-ФЗ участник закупки, предложивший демпинговую цену, обязан представить заказчику ее обоснование. Оно может включать в себя гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара (за исключением случая, если количество поставляемых товаров невозможно определить), документы, подтверждающие наличие товара у участника закупки, иные документы и расчеты,

⁶ См. письма Минфина России от 10.06.2024 № 24-06-06/53522, от 15.04.2019 № 24-02-05/26879.

⁷ См. решения Санкт-Петербургского УФАС России от 08.08.2023 по делу № 44-3304/23 (изв. № 0172200000623000186), Ивановского УФАС России от 03.05.2023 № 037/06/14-240/2023 (№ 07-15/2023-124) (изв. № 0233100000123000034), Ставропольского УФАС России от 09.01.2023 по делу № 026/06/106-2415/2022 (изв. № 0321300001122000516), Калужского УФАС России по жалобе № 040/06/105-764/2023 (изв. № 0337400000723000511).

⁸ См. решения Московского УФАС России от 13.03.2023 по делу № 077/06/106-3174/2023, Новгородского УФАС от 27.10.2020 по делу № 053/06/14-556/2020 (изв. № 0150300005220000036), Санкт-Петербургского УФАС России от 15.04.2021 по делу № 44-1720/21 (изв. № 0372200164121000001), Ханты-Мансийского УФАС от 13.04.2021 по делу № 086/06/14-615/2021 (изв. № 0187300007821000041).

подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по предложенной цене.

Эта норма подлежит применению независимо от того, содержит ли извещение о конкурсе/аукционе условие о применении специальных антидемпинговых мер или нет. Разумеется, при условии, что конкурс или аукцион проводится на поставку товаров, необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан (перечень таких товаров установлен в п. 8.3 ч. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ).

Более того, в ч. 1 ст. 42 Закона № 44-ФЗ, определяющей содержание извещения о закупке, ничего не говорится об обязанности заказчика ссылаться на ч. 9 ст. 37 Закона № 44-ФЗ в извещении о закупке или цитировать ее. Это лишний раз доказывает, что мы имеем дело с нормой прямого действия. Подтверждает это и правоприменительная практика⁹.

В силу норм ч. 9 ст. 37, п. 2 ч. 10 ст. 37, подп. «а» п. 1 ч. 3 ст. 51 Закона № 44-ФЗ при направлении заказчику подписанного проекта контракта (если конкурс или аукцион проводились на поставку товаров, необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан), участник торгов, предложивший демпинговую цену, обязан представить указанные в ч. 9 ст. 37 Закона № 44-ФЗ документы. В противном случае он признается уклонившимся от заключения контракта. ■

⁹ Решения Санкт-Петербургского УФАС России от 11.07.2022 по делу № 44-2050/22 (изв. № 0372200168122000430), Смоленского УФАС России от 13.09.2022 по делу № 067/06/31-426/2022 (изв. № 0163200000322005350).

**Вы — специалист в сфере закупок?
Поделитесь с коллегами знаниями и опытом!
Журнал ПРОГОСЗАКАЗ.РФ приглашает к сотрудничеству авторов,
которые умеют и хотят рассказывать
о практических аспектах осуществления закупок.
Чтобы узнать об условиях публикации,
напишите на ottorolend@gmail.com.**

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 № 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
УК РФ	Уголовный кодекс Российской Федерации
КоАП РФ	Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации
КТРУ	Каталог товаров, работ, услуг
АС	Арбитражный суд
ААС	Апелляционный арбитражный суд
ФАС России	Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации
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
ОГО	Обеспечение гарантийных обязательств
ООО	Общество с ограниченной ответственностью
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.PROGOSSAKAZ.RF