

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теория государства и права,
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 20__ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОК ДЛЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В СФЕРЕ
ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА**
ЮУрГУ – 40.04.01.2020.324 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.ю.н., доцент кафедры
_____ К.И. Акентьева
_____ 20__ г.

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Юм-324
_____ О.С. Никулина
_____ 20__ г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ 20__ г.

АННОТАЦИЯ

Никулина О.С. магистерская диссертация «Особенности осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного строительства»: ЮУрГУ, Юм-324, 86 с., список использованных источников и литературы – 34 наим.

Объектом исследования выступают правоотношения при проведении закупок в сфере дорожного хозяйства.

Целью исследования является изучение особенностей нормативно-правового регулирования проведения закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного хозяйства, выявление проблем правового регулирования и внесение предложений по порядку их решения.

Достижение данной цели исследования непосредственно связано с решением следующих задач:

- Выявить понятие и признаки закупок для государственных и муниципальных нужд и способов их осуществления в сфере дорожного хозяйства;
- Рассмотреть вопросы планирования проведения закупок;
- Проанализировать способы определения и особенности формирования начальной (максимальной) цены контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;
- Раскрыть проблемы административной ответственности за нарушения законодательства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд;
- Рассмотреть административную и судебную практику применения ответственности за нарушения законодательства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного строительства.

Ключевые слова: административная ответственность, государственные закупки, правоотношения, правовое регулирование, начальная (максимальная) цена контракта.

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ..... | 7 |
| ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА | |
| 1.1. Понятие закупок для государственных и муниципальных нужд и способы их осуществления в сфере дорожного строительства..... | 11 |
| 1.2. Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного строительства | 21 |
| ГЛАВА 2. ОБОСНОВАНИЕ НАЧАЛЬНОЙ (МАКСИМАЛЬНОЙ) ЦЕНЫ КОНТРАКТА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА | |
| 2.1. Способы определения начальной (максимальной) цены контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг..... | 29 |
| 2.2. Особенности формирования начальной (максимальной) цены контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сфере дорожного строительства | 42 |
| ГЛАВА 3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА | |
| 3.1. Административная ответственность за нарушения законодательства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд... | 52 |
| 3.2. Административная и судебная практика применения ответственности за нарушения законодательства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного строительства | 66 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ..... | 78 |
| СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ..... | 82 |

ВВЕДЕНИЕ

Строительная сфера экономики Российской Федерации, а именно дорожное хозяйство, развивается быстрыми темпами, используя современные методы организации данного процесса на всех этапах жизненного цикла. На первом этапе строительства на рынке дорожно-строительной продукции широко используется процедура торгов (тендеров) в различных современных вариантах, в ходе которой формируется окончательная цена объектов. Это способствует улучшению качества строительства, сокращению его сроков, созданию единой конкурентной среды, рациональному использованию средств. Подрядные тендеры используются на объекты, работы и услуги, в том числе на строительство новых, расширение прежних, реконструкцию и капитальный ремонт существующих федеральных, региональных и местных автомобильных дорог.

Государственные закупки и заказы – это заказы на поставку товаров, оказание услуг, которые размещаются государственными и муниципальными организациями. Финансирование этих закупок осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней: федерального, региональных и муниципальных, а также внебюджетных источников финансирования. Существующие подходы к классификации рисков не нашли места для группы рисков, связанных с государственными закупками.

Значимость государственных закупок определена тем, что государство в настоящее время является крупнейшим потребителем товаров и услуг. Речь идет и о масштабных поставках, например, для нужд обороны, в миллиардах рублей, и об обеспечении функционирования относительно небольших структур, например, закупке оборудования для обучения в школы.

Все закупки, независимо от их масштаба, должны осуществляться в строгом соответствии с процедурой, регламентированной соответствующим законодательством. В настоящее время законодательная база, связанная с государственными закупками, стремительно меняется (в частности, в 2014 году вступил в силу закон О федеральной контрактной системе), поэтому

управляющие и специалисты должны постоянно отслеживать нововведения и повышать свои навыки правильного применения их на практике.

С каждым годом на дорожное строительство выделяется все больше средств. В такой стране, как Россия, с ее пространствами, наличие дорог для перемещения людей и товаров жизненно важно. В этой связи очень важно обеспечить, чтобы выделяемые на эти цели средства расходовались максимально прозрачно и эффективно. Все закупки для государственных и муниципальных нужд должны осуществляться в условиях, обеспечивающих эффективное использование бюджетных средств. Эти положения закреплены в ст.ст. 28, 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации¹. В частности, указывается, что участники бюджетного процесса должны исходить из «необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономичности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (эффективности)».

Реализации названных принципов служит Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»² (далее - Закон о контрактной системе в сфере закупок). Из его ст. 1 следует, что он регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

На второй конференции «Поддержка Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» субъектов малого и среднего

¹ «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 №145-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

² Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ (ред. от 27.06.2019) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – №14.– Ст. 1652.

предпринимательства», которая проходила в городе Москва 31.01.17 г., рассматривались вопросы по организации закупочной деятельности в дорожном строительстве. Особым вниманием были отмечены вопросы современного законодательства в этой области, а также основные принципы организации сотрудничества Государственной компании «Российские автомобильные дороги» с субъектами малого и среднего бизнеса. В ходе данной конференции были затронуты основные проблемы и риски дорожно-строительных организаций при осуществлении закупочной деятельности.

Был проведён организаторами конференции анализ, который показал, что в общей структуре закупочных процедур первое место занимают открытые аукционы, на долю которых приходится 87 %.

Закон регулирует виды конкурсных процедур, порядок их проведения для определения поставщика (подрядчика, исполнителя) для осуществления закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Таким образом, действующее законодательство в целом подробно излагает вопросы расходования бюджетных средств на реализацию своих полномочий органами власти и управления. Это позволяет избежать значительного количества коррупционных проявлений на всех уровнях государственной власти в связи с расходованием бюджетных средств. Однако, как показывает практика прокурорского надзора, полностью устранить факты передачи исполнения государственных и муниципальных контрактов недобросовестными должностными лицами «своим» подрядчикам не представляется возможным.

Цель исследования: изучение особенностей нормативно-правового регулирования проведения закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного хозяйства, выявление проблем правового регулирования и внесение предложений по порядку из решения.

Задачи исследования:

- Выявить понятие и признаки закупок для государственных и муниципальных нужд и способов их осуществления в сфере дорожного хозяйства;

- Рассмотреть вопросы планирования проведения закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного хозяйства;

- Проанализировать способы определения начальной (максимальной) цены контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг;

- Выявить особенности формирования начальной (максимальной) цены контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сфере дорожного строительства

- Раскрыть проблемы административной ответственности за нарушения законодательства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд

- Рассмотреть административную и судебную практику применения ответственности за нарушения законодательства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного строительства.

Объект исследования: правоотношения при проведении закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного хозяйства.

Предмет исследования: нормативные правовые акты РФ, регулирующие порядок проведения закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного хозяйства, научная и учебная литература, материалы судебной практики по рассматриваемой теме.

Методологическую основу работы составили общенаучные методы исследования, включая диалектический прием выделения ключевых моментов развития (для оценки тенденций формирования законодательства о купле-продаже земли), общелогические методы, в том числе анализ, абстрагирование, метод индукции (в частности, для оценки специфики порядка проведения закупок для государственных и муниципальных нужд) и др.

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

1.1 Понятие закупок для государственных и муниципальных нужд и способы их осуществления в сфере дорожного строительства

Отношения по поставкам для государственных нужд регулируются нормами параграфа 4 гл. 30 ГК РФ¹, а также Федеральным законом от 29.12.94 № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»², ФЗ «Закон о контрактной системе в сфере закупок» и рядом других. К поставкам для удовлетворения государственных нужд применяются общие правила о договоре поставки, если иное не предусмотрено специальными нормами, регламентирующими этот вид отношений.

В настоящий момент выделяется два уровня государственных потребностей: федеральный и региональный. Федеральные государственные потребности определяются как потребности Российской Федерации в продукции, необходимой для решения задач жизнеобеспечения, обороны и безопасности страны, а также для реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация.

Государственные потребности субъектов Российской Федерации признаются потребностями соответствующих субъектов Федерации в продукции, необходимой для решения проблем обеспечения жизнедеятельности регионов и реализации региональных целевых программ.

¹ «Гражданский кодекс Российской Федерации» от 26.01.1996 №14-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

² Федеральный закон от 29.12.1994 №79-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О государственном материальном резерве» // Собрание законодательства РФ. –1995. –№1.– Ст. 3.

Вторым основанием для установления договорных отношений такого рода, помимо отнесения их к государственным потребностям, является финансирование поставок из федерального бюджета и внебюджетных источников. Перечень федеральных целевых программ и объемы их финансирования предусмотрены законом «О федеральном бюджете» на соответствующий финансовый год. Финансирование может также осуществляться из внебюджетных источников. Финансирование поставок для региональных нужд осуществляется за счет бюджетных средств субъектов Российской Федерации или привлеченных на эти цели внебюджетных источников.

Для организации ресурсного обеспечения федеральных и иных целевых программ Правительство Российской Федерации определяет государственных заказчиков. В регионах-заказчиках определяются исполнительные органы субъектов Российской Федерации. Заказчиками могут выступать только государственные организации: министерства, службы, ведомства, государственные предприятия и учреждения¹.

В области государственных закупок можно определить два основных типа субъектов:

- Заказчики (федеральные, региональные и муниципальные структуры).
- Поставщики (любые юридические лица, в том числе индивидуальные предприниматели).

Заказчик открывает заказ на конкурсной основе, выбирая таким образом поставщика (подрядчика). Для этого организуются федеральные и региональные тендеры. В случае, если государственный контракт заключен по результатам тендера на закупку, договор должен быть заключен не позднее 20 дней с даты проведения тендера.

Государственный контракт определяет наименование поставляемых товаров, их количество, ассортимент, качество, комплектность продукции, сроки

¹ Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). – М.: Юстицинформ, 2015. – С.76.

поставки, цену, способ оплаты, порядок отгрузки и другие необходимые условия. В тех случаях, когда товар должен использоваться не самим заказчиком, а другими организациями, государственный контракт предусматривает, что заказчик выдает поставщику отгрузочный заказ с указанием реквизитов получателей и сведений о товарах, подлежащих отгрузке каждому получателю. Кроме того, обязанность по оплате стоимости товара лежит на заказчике (ст. 526 ГК РФ).

Государственный контракт может использовать и усложненную (двухуровневую) структуру отношений цепочки поставок для государственных нужд. В таком случае заказчик, заключив договор, направляет на поставщика и покупателя уведомление о прикреплении покупателя к поставщику. На основании данного уведомления поставщик обязан подписать с покупателем договор поставки для государственных нужд. Заказчик признается гарантом оплаты покупателем стоимости товара, поставленного по такому договору, и несет солидарную ответственность с должником.

Федеральным законом «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» установлена внедоговорная ответственность за ряд нарушений государственных контрактов на поставку продукции для государственных нужд.

В случае необоснованного уклонения от заключения государственного контракта на поставку продукции для федеральных государственных нужд в случаях, когда обязательное заключение контракта установлено законом, поставщик уплачивает покупателю штраф в размере стоимости продукции, определенной в проекте контракта. В случае невыполнения государственного контракта на объем производства в установленный срок поставщик уплачивает покупателю неустойку в размере 50% от стоимости недостающего товара. Неустойка начисляется до фактического исполнения обязательства с учетом недоставленного количества продукции в предыдущем периоде поставки по договору.

Рассмотрение правового регулирования договоров на реализацию договоров указывает на существенные пробелы и упущения при подготовке соответствующих глав Гражданского кодекса Российской Федерации. В современном состоянии законодательства о контрактах невозможно добиться развития и совершенствования торгово-экономических отношений, призванных служить основой товарного рынка. В интересах всех сторон, задействованных в этом процессе, думается, было бы целесообразно урегулировать реализационные договоры в отдельном нормативном акте – Торговом кодексе России.

Задачи, которые решают заказчики при проведении государственных закупок, можно сформулировать следующим образом:

- Выбор метода закупок (например, электронные аукционы, закупки у одного поставщика и др.).
- Формирование тендерной документации, в которой максимально точно описаны требования к поставляемым товарам / услугам (цена, качество, сроки).
- Проведение конкурсных процедур.
- Выбор поставщика.
- Заключение договора.

Для поставщиков этот же процесс заключается в решении следующих задач:

- Поиск государственных закупок, требующих товаров / услуг, производимых предприятием.
- Подача заявки и представление документов в соответствии с требованиями конкурсной документации.
- В случае победы в конкурсе-подписание договора.

Эти задачи помогают эффективно работать в сфере государственных закупок. Кроме того, необходимо учитывать отраслевую специфику, уметь работать с различными электронными торговыми системами госзакупок,

руководствоваться постоянно обновляемым законодательством во избежание санкций со стороны контролирующих органов¹.

В практике размещения заказов для государственных нужд в строительстве, в частности в автомобилестроении, используются конкурентные методы определения поставщиков (подрядчиков, подрядчиков): тендеры и аукционы.

Открытый конкурс предусматривает участие любых юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подавших заявку на участие и отвечающих требованиям нормативных правовых актов, регулирующих организацию закупок продукции для государственных нужд. Оповещение об открытых торгах осуществляется в печатных СМИ, в специальных изданиях, существуют также различные электронные площадки и официальные сайты для размещения информации о проведении торгов.

Закрытый конкурс подразумевает, что к участию в нем допускаются только специально приглашенные для этой цели заявители в соответствии со списком, утвержденным заказчиком. Двухэтапные торги (открытые или закрытые) - это торги, на первом этапе которых ставится задача определить предмет торгов с помощью самих участников торгов. На втором этапе им предоставляется возможность подготовить итоговую заявку на проведение торгов с указанием стоимости работ.

Тендер (закрытый или открытый) с ограниченным участием-тендер, в котором информация о закупке доводится заказчиком до сведения неограниченного круга лиц, к участникам тендера предъявляются единые требования, а победитель тендера определяется из числа участников тендера, прошедших предквалификационный отбор. Если по какой-либо причине открытый тендер не состоялся (не было подано ни одного тендера или все заявки были отклонены), то проводится второй тендер. На сегодняшний день электронные аукционы получили широкое распространение в практике организации тендеров. Доля торговых операций, осуществляемых в

¹ Экономика дорожного хозяйства: учебник / А. И. Аврамов, А. А. Авсеенко, Е. Н. Гарманов; под редакцией Е. Н. Гарманова. – М.: Академия, 2016. – С. 104.

государственном секторе в электронном виде, за последние 5-7 лет выросла с 10 до 65%. Главным преимуществом электронного аукциона является возможность заключения договора по значительно более низкой цене по сравнению с первоначальной¹.

Закрытый аукцион - закрытый метод определения подрядчика, в котором победителем является участник, предложивший самую низкую цену контракта. Строительные тендеры являются крупнейшими по количеству и объему тендеров в Российской Федерации. Их отличительной особенностью можно считать наличие у саморегулируемой организации допуска к подрядной организации, причем организация должна также иметь опыт строительства (ввод в эксплуатацию объектов стоимостью не менее 25% от первоначального максимального объема строительного тендера).

Для участия в тендере подрядчик должен предоставить документы, подтверждающие наличие собственной аккредитованной или сертифицированной лаборатории и сертификат качества ГОСТ ИСО-9001, который должен быть в порядке участия в тендерах для государственных нужд. Использование процедуры электронного аукциона в дорожно-строительной отрасли имеет огромное количество преимуществ. Это позволяет обеспечить равный доступ подрядчиков на рынок дорожных услуг, создать конкурентную среду, выбрать лучшие технологии.

На второй Московской конференции «Поддержка Государственной компанией «Российские автомобильные дороги» субъектов малого и среднего предпринимательства», проходившей 31.01.17 г., рассматривались вопросы по организации закупочной деятельности в дорожном строительстве. Особое внимание было уделено вопросам современного законодательства в этой области, а также ключевым принципам организации сотрудничества Государственной компании «Российские автомобильные дороги» с субъектами малого и среднего бизнеса. В ходе конференции были вскрыты основные проблемы и риски

¹ Зернова И. К. Контрактная система в сфере госзакупок / И. К. Зернова // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2017. – № 8. – С. 27-36.

дорожно-строительных организаций при осуществлении закупочной деятельности.

Проведенный организаторами конференции анализ показал, что открытые аукционы занимают лидирующие позиции в общей структуре закупочных процедур, на долю которых приходится 87%. Доля контрактов по результатам запросов котировок составила 10%, открытых торгов-1,3%. Несмотря на то, что доля открытых тендеров незначительна по количеству, они составляют 29,2% от общего объема заключенных контрактов.

Известно, что существует зависимость снижения начальной цены лота от количества приемлемых заявок. Анализ показал, что с увеличением количества разрешенных заявок процент снижения начальной максимальной цены лота увеличивается, и если рассматривать два основных «коридора»: одну и две утвержденные заявки и три и четыре утвержденные заявки, то можно отметить, что средний процент снижения удваивается. Покупки с одной или двумя пропущенными ставками-80% от общего объема размещенного заказа.

Таким образом, зависимость снижения начальной цены лота от количества принятых заявок абсолютно прямо пропорциональна: чем больше заявок, тем большую скидку предоставляет поставщик. При увеличении заявок в 5 раз показатель снижения начальной цены увеличивается в 11 раз.

Участвуя в тендерах, дорожно-строительные организации несут ряд рисков. Наиболее существенным риском является умышленное занижение начальной цены контракта. Так, заказчик может быть в сговоре с каким-то подрядчиком и выставлять на торги объекты или услуги, стоимость которых изначально невыгодна. Однако в процессе работы заказчик может воспользоваться пунктом об изменении цены в случае форс-мажорных обстоятельств и увеличить цену после подписания договора. Следует отметить, что при подписании договора особое внимание должно быть уделено пункту о гарантийных обязательствах. Если такая оговорка есть в договоре, то риски подрядной организации должны быть включены в сумму договора, иначе строительная компания может понести огромные убытки. Поэтому после победы на электронном аукционе не следует

сразу подписывать договор, необходимо заново проанализировать и исправить все неточности.

В сообщении ФАС России отмечается, что антимонопольная служба выявила признаки сговора на 120 открытых аукционах в электронной форме. В частности, общая сумма первоначальных максимальных цен в сфере ремонта и строительства автомобильных дорог составила более 4,5 млрд рублей, при этом более 1,4 млрд рублей в сфере дорожного хозяйства распределялись без проведения конкурсных процедур. Всего на государственные закупки ежегодно выделяется около 30 трлн руб. как в рамках ФЗ «О контрактной системе», так и на закупки компаний с государственным участием. ФАС обращает внимание на то, что 86% обнаруженных в РФ картелей-это заговоры на торгах, которые во многих случаях невозможны без коррупционного покровительства чиновников.

Самый крупный госзаказ, где ФАС обнаружила нарушения, потянул почти на 9 млрд рублей - это капитальный ремонт трассы М-9 «Балтия» на участке от 50 до 82 км. Заказчик, в нарушение закона ФЗ «О государственных закупках», представил увеличенную сводную смету, что делает невозможным точное определение наименьшей стоимости работ. В извещении говорится, что начальная (максимальная) цена контракта составляет 8 982 426 560 рублей, а сумма 6 364 289,28 рублей фигурирует в ведомости расходов заказчика и исполнителя в составе сводного сметного расчета (приложение № 11 к проекту государственного контракта). Заказчиком в данном случае выступило Федеральное Центральное Дорожное управление Федерального дорожного агентства.

Специалисты Омского УФАС России также обнаружили нарушения при размещении заказа на строительство еще одной федеральной трассы М-5 «Урал» в регионе Башкирии. Здесь «цена вопроса» составляет более 4 миллиардов рублей.

Управлением ФАС по Омской области 1 ноября 2016 года возбуждено дело в отношении ООО «Сибирский региональный союз», ООО «РосСтройГрупп», ООО «Строительная фирма «Континент», ООО «Автодорсервис», ООО «АРТ

РемСтрой» и ООО «ВЕЛЕС» по признакам нарушения п. 2 ч. 1 ст. 11 ФЗ «О защите конкуренции» - «Запрет на ограничивающие конкуренцию соглашения хозяйствующих субъектов». Сотрудники Омского УФАС провели собственное расследование и выявили признаки картельного сговора между участниками 37 аукционов в электронной форме на выполнение работ по ремонту участков улиц и дорог в Омске, проведённых в 2016 году. В действиях участников аукционов отсутствовали признаки соперничества, что является нехарактерным для конкурентных закупок. Вследствие того, что они не реализовывали поочерёдно своё право на участие в аукционах, с победителями контракты были заключены почти по максимально возможной начальной цене¹.

Отсутствие конкуренции в сфере государственных закупок является основной проблемой дорожно-строительной отрасли. По данным ФАС, в 32 случаях заказчики не разместили полный пакет документов, из-за чего потенциальный поставщик не получил полной картины закупки. Например, Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе Федерального дорожного агентства России провела 6 процедур на общую сумму более 15,8 млрд рублей. При этом в каждой процедуре был размещен неполный комплект документации. После того, как эксперты обратили внимание на недостатки, заказчик разместил недостающую документацию на кабине или отменил аукцион и объявил новый, с учетом поправок. Также при размещении документации были нарушены сроки сдачи. Межрегиональная дирекция по дорожному строительству в Дальневосточном регионе России трижды совершала одну и ту же ошибку: уведомление о процедуре она вывесила 30 апреля, а срок приема документов - 15 мая. В двух процедурах заказчики «забыли» указать отраслевую принадлежность поставщиков СРО, тем самым оставив себе возможность отказаться от неугодных подрядчиков².

¹ Перцов Л. В. Контрактной системе быть // Бюджет. – 2017. – № 5. – С. 59-62.

² Косарев К. В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд // Право и экономика. – 2018. – № 7. – С. 21-26.

В России остро стоит проблема выбора поставщика, обеспечивающего качество работ при минимальной стоимости контракта. Сумма ущерба может составить десятки миллиардов рублей. В 2014 году на официальном сайте госзакупок было размещено 23,8 трлн руб. контрактов, по данным Минэкономразвития, на строительные работы пришлось около 48% контрактов, то есть почти 11,4 трлн руб.

Ученые провели исследование отраслевых методов оценки тендеров. По 60 строительным организациям были проанализированы методы и финансовые показатели потенциальных участников — строительных компаний. Для каждой компании определена группа риска по финансовой нестабильности; после всех расчетов были получены следующие результаты: 5 из 60 строительных организаций попали в 1 - й класс; 13 компаний - во 2 - й класс; 18 фирм-в 3-й класс; 22-в 4-й класс, а оставшиеся две организации попали в 5-й класс. По методике организаторов строительных тендеров, О. Ю. Патласов и А. М. Самарин предложили следующие коэффициенты: коэффициент текущей ликвидности; коэффициент финансовой независимости (автономии); коэффициент собственного капитала; коэффициент покрытия процентов; рентабельность продаж; стоимость чистых активов. Авторами предложен комплекс моделей финансовой регрессии, а также нейросетевые модели для оценки финансового положения участников государственных закупок и коммерческих тендеров¹.

В одном из докладов руководителя ФАС о состоянии конкуренции в России говорилось о почти полном устранении конкуренции из сферы государственных закупок. Уменьшилась поддержка малого и среднего бизнеса за счёт госзаказа, более чем вдвое упала доля средств, сэкономленных на торгах по строительным подрядам (7,24 % в 2017 г. против 3,16 % в I квартале 2018 г.)².

¹ Патласов О. Ю. Алгоритмы проведения тендеров и модель отбора участников // Омский научный вестник. – 2016. – № 5. – С. 46-52.

² Косарев К. В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Право и экономика. – 2018. – № 7. – С. 21-26.

На сегодняшний день активно ведётся работа по нормативному регулированию вопросов рассматриваемой сферы деятельности, что позволяет совершенствовать механизм государственных закупок, устанавливать антидемпинговые меры при проведении конкурсов и аукционов, указывать новые способы определения заказчика.

1.2. Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного строительства

Главным результатом эффективности государственных закупок является разумное и целенаправленное расходование средств федерального бюджета и внебюджетных фондов при исполнении государственного заказа¹. Планирование в этой области играет важную роль. Планирование является одним из основных и неотъемлемых элементов в любой хозяйственной деятельности. Начиная с повседневной жизни граждан и заканчивая любой деятельностью государства экономического характера, планирование направлено на эффективное удовлетворение основных потребностей. ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок», который вступает в силу с 1 января 2014 года впервые в истории существования государственных и муниципальных нужд в официально закреплённом институте планирования.

Предполагается, что нормы нового ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок» окажут эффективное воздействие на недопустимость совершения противоправных посягательств в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Нормативно-правовому регулированию в области планирования государственных закупок согласно ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок» посвящена глава II, которая состоит из 8 статей. В соответствии с ч. 1 ст. ФЗ

¹ Кирпичев А.Е., Кондратьев В.А., Кондратьев Б.Е. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (постатейный), – Москва: Проспект, 2019. – С. 944.

«О контрактной системе в сфере закупок» планирование закупок осуществляется путем формирования, утверждения и ведения:

- 1) планов закупок;
- 2) графиков.

Планы закупок регулируются ст. 17 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок». Согласно ч. 1 ст. 17 указанного закона, такие планы формируются заказчиками исходя из целей закупок, определенных с учетом положений статьи 13 настоящего Закона, а также с учетом положений ст. 19 настоящего Закона установлены требования к товарам, работам, услугам, приобретаемым заказчиками (в том числе предельная цена товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций заказчиков. В соответствии с ч. 1 ст. 21 настоящего закона календарные планы, если они содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являются основанием для осуществления закупок. В части 2 настоящей статьи установлено, что графики формируются заказчиками в соответствии с планами закупок. Особое внимание следует обратить при планировании государственных закупок на такой момент, как обоснование. В соответствии с ч. 1 ст. 18 настоящего закона закупки обосновываются Заказчиком при формировании плана-графика закупок и заключаются в установлении соответствия планируемых закупок целям осуществления закупок.

При формировании графика обосновываются:

- 1) начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта в порядке;
- 2) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Также целесообразно детально проработать техническое задание, так как содержание дорог, в отличие от строительства дорог, является круглогодичным, и они требуют специальных технических условий. Иногда заказчики берут шаблоны и стандартные образцы из строительных спецификаций для выполнения технических заданий по содержанию дорог. Это неправильно, потому что мелкий ремонт дорог и ремонт трещин-это не все, что входит в содержание дорог. Летом

они покупают мойку дорог, очищают грязь от отбойников, размечают проезжую часть, косят обочины и собирают брошенные колеса. Зимой основными работами являются уборка снега и противообледенительные мероприятия.

Виды и объемы работ целесообразно сформировать в таблицу, в которой указать, сколько циклов работ нужно провести и что входит в один цикл (например, Таблица 1).

Таблица 1 – Перечень работ

| № | Наименование работ | Ед.изм. | Объем разовый | Кол-во циклов | Объем |
|--|--|----------------------|---------------|---------------|-------|
| 1. Проезжая часть и элементы дороги | | | | | |
| 1 | Мойка улиц и площадей поливомоечными машинами | 10 км прохода | 17 | 12 | 204 |
| 2 | Доставка материалов к месту работы комбинированными дорожными машинами | 10 м | 28 | 12 | 336 |
| 3 | Механизированная очистка покрытий от пыли и грязи комбинированными машинами с увлажнением | 10 000м ² | 101 | 12 | 1212 |
| 4 | Доставка материалов к месту работы комбинированными дорожными машинами | 10 км | 27 | 12 | 324 |
| 5 | Уборка различных предметов и мусора с элементов автомобильной дороги с погрузкой и вывозом | 1 км прохода | 53 | 12 | 636 |
| 2. Тротуары | | | | | |
| 6 | Механизированная очистка тротуаров от пыли и грязи комбинированными дорожными машинами с увлажнением | 10 000м ² | 10 | 12 | 120 |
| 7 | Очистка тротуаров механической щеткой на тракторе | 1 000м ² | 61 | 12 | 732 |
| 3. Искусственные сооружения и ливневая канализация | | | | | |
| 8 | Восстановление профиля водоотводных канав автогрейдером среднего типа | 1 км | 50 | 1 | 50 |
| 9 | Очистка водоотводных лотков вручную с погрузкой и вывозом песка и грунта | 100м | 26 | 1 | 26 |
| 10 | Очистка водоприемных колодцев илососной машиной | 1 колодец | 708 | 1 | 708 |
| 4. Дорожные устройства и обстановка дороги | | | | | |
| 11 | Очистка автобусных остановок от пыли, грязи и мусора вручную с погрузкой и вывозом песка и мусора | 1 000м ² | 8 | 12 | 96 |
| 12 | Очистка и мойка автопавильонов | 100 м ² | 9 | 8 | 72 |
| 13 | Очистка лестничных сходов от грязи и мусора | 1 000 м ² | 1 | 6 | 6 |

Окончание таблицы 1

| | | | | | |
|---------------------------|--|---------------------|------|---|------|
| 14 | Очистка барьерного и перильного ограждения от пыли и грязи | 100 м | 71 | 1 | 71 |
| 5. Озеленение | | | | | |
| 15 | Вырубка кустарников и подлеска вручную | 1 га | 0,92 | 1 | 0,92 |
| 16 | Выкашивание газонов с погрузкой и вывозом скошенной травы | 1 000м ² | 276 | 1 | 276 |
| 6. Дополнительные затраты | | | | | |
| 17 | Талоны на вывоз мусора | м ² | | | 2106 |
| 18 | Поднятие колодцев с заменой плит перекрытия | шт | 6 | 1 | 6 |

Целесообразно в техническом задании разделить дороги и придорожную инфраструктуру, для этого дать в техническом задании перечень улиц или шоссе, где нужно провести работы по дорожному полотну, по тротуарам и обочинам. Выделить их в отдельные таблицы (например, Таблицы 2-4).

Таблица 2 – Перечень автомобильных дорог общего пользования местного значения, подлежащих содержанию

| №п/п | Наименование автодороги |
|----------------------------------|-------------------------|
| 1 | 50 лет Октября ул. |
| 2 | Автодорога в п.Завойко |
| 3 | Абеля ул. |
| Всего: количество м ² | |

Таблица 3 – Перечень тротуаров, подлежащих содержанию

| №п/п | Наименование улицы |
|----------------------------------|--------------------|
| 1 | Арсентьева ул. |
| 2 | Владимирская ул. |
| 3 | Восточная ул. |
| Итого: количество м ² | |

Таблица 4 – Перечень автобусных остановок, автобусных павильонов, подлежащих содержанию

| №п/п | Наименование пункта остановки |
|------|--|
| 1 | Ул. Первомайская-ул.Приморская: почтовое отделение с левой стороны по направлению от конечной в сторону, 10км |
| 2 | Ул. Первомайская-ул.Приморская: почтовое отделение с правой стороны по направлению от конечной в сторону, 10км |
| 3 | Авторынок – ул.Пограничная в сторону Соломенского шоссе |

Следует указать в техническом задании, что те места, где проводятся

работы, а также неработающие дорожные машины, материалы, конструкции должны быть обозначены дорожными знаками и ограждающими устройствами. Ночью и в условиях ограниченной видимости территорию работ нужно оборудовать дополнительно красными или желтыми сигнальными огнями.

Целесообразно указать в техзадании, что качество материалов должно соответствовать государственным стандартам или регламентам и дополнительно, что подрядчик должен гарантировать безопасность материалов, которые будет применять. Подрядчик должен передать документы, которые подтверждают качество материалов, например паспорта и сертификаты. В сертификатах должно быть написано, что материалы разрешено использовать на территории РФ.

Важно написать, что по всем видам материалов будет проходить входной контроль качества. Но тогда результаты испытаний всех строительных материалов нужно будет заносить в специальные журналы. Испытания строительных материалов проводите по каждой партии поставки.

Все требования к характеристикам материалов необходимо включать в отдельную таблицу и сделать ее приложением к техническому заданию.

Туда же внести показатели, по которым будет определяться, соответствуют ли материалы требованиям организатора закупки.

Нужно указать требования к работам, где перечислить все стандарты по дорожным работам. Например, так: «выполнение работ должно соответствовать государственным нормам, правилам, стандартам, требованиям промышленной, пожарной безопасности, экологическим и санитарно-гигиеническим нормам, а также техническим условиям и требованиям, выданным органами государственного надзора».

Важно сделать сноску на строительные нормы:

- СНиП 2.05.02–85 «Автомобильные дороги»;
- СНиП III-4-80 «Техника безопасности в строительстве»;
- СНиП 12.03–2001 «Безопасность труда в строительстве. Часть 1»;
- СНиП 12.04–2002 «Безопасность труда в строительстве. Часть 2»;
- Сборник Правил безопасности при дорожных работах СП 12-135-2003.

Целесообразно указать в техническом задании, что за безопасность проведения работ ответственность несет подрядчик. Подрядчик обязан обеспечить необходимые мероприятия по технике безопасности и охране окружающей среды в соответствии с действующим законодательством во время проведения работ¹. Можно также прописать, что подрядчик несет ответственность перед государственными контролирующими органами согласно Правилам учета и анализа дорожно-транспортных происшествий на автомобильных дорогах РФ.

Перед началом проведения работ подрядчик обязан разработать и согласовать схему организации движения и ограждения места производства дорожных работ. Разработка схемы организации движения и ограждения места производства дорожных работ проводится в соответствии с ВСН 37–84 «Инструкция по организации движения и ограждению мест производства дорожных работ». Нужно указать подрядчику, что места производства работ должны быть ограждены от случайных прохожих. Проезжие части улиц должны быть оборудованы соответствующими дорожными знаками для обеспечения безопасности дорожного движения.

Следует обозначить, что при выполнении работ по содержанию автомобильных дорог необходимо учитывать требования нормативных документов именно для конкретного вида работ.

Целесообразно, если перед началом производства работ подрядчик будет согласовывать мероприятия по ограничению движения транспорта с владельцем. С момента начала выполнения работ и до их окончания подрядчик ведет общий журнал работ.

По времени выполнения работ можно прописать, что подметание и очистка дорожных покрытий, лотковой части ливневой канализации автомобильных дорог, улиц, проездов должна проводиться в часы наименьшей интенсивности дорожного движения (можно даже уточнить, что лучше проводить работы в ночное время).

¹ Кикавец В.В. Судебные споры в контрактной системе: научно-практическое пособие // СПС КонсультантПлюс. 2018.

Нужно прописать, что при приемке подрядчик представляет заказчику исполнительную документацию:

- общий журнал работ;
- акт приемки выполненных работ (форма № КС-2), справку о стоимости выполненных работ и затрат (форма № КС-3) с приложением счета (счета-фактуры);
- сертификаты и паспорта качества на применяемые материалы и изделия;
- копии талонов на вывезенный мусор.

Как вариант, можно написать общими фразами, что подрядчик по окончании работ предоставляет полный комплект документов, подтверждающих качество выполненных работ, а именно: подписанные представителем заказчика акты на скрытые работы; сертификаты, декларации соответствия, технические паспорта, удостоверяющих качество материалов, оборудования и инвентаря.

Стандарты, которые надо учесть в техническом задании:

- ГОСТ Р 50597–93 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения»;
- ОДМД «Методические рекомендации по ремонту и содержанию автомобильных дорог общего пользования» (приняты письмом Государственной службы дорожного хозяйства Минтранса РФ от 17.03.2004 № ОС- 28/1270-ис);
- ВСН 37–84 «Инструкция по организации движения и ограждению мест производства дорожных работ» и иными действующими нормативно-правовыми актами.

Обеспечивает ли дорожное покрытие и обочины безопасное движение транспорта, определите по ГОСТ Р 50597–93 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения».

В соответствии с ч. 1 ст. 22 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок» начальная (максимальная) цена контракта и в предусмотренных настоящим

Федеральным законом случаях цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких следующих методов:

- 1) Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- 2) Нормативный метод;
- 3) Тарифный метод;
- 4) Проектно-сметный метод;
- 5) Затратный метод.

Метод сопоставимых рыночных цен (Анализ рынка) является приоритетным для определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключенного с одним поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (ч. 6 ст. 22 настоящего закона);

В заключении стоит отметить, планирование закупок для государственных и муниципальных нужд необходимо для решения следующих важных стратегических задач:

- разумное и целенаправленное расходование средств бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов и контроль за их расходованием;
- экономия средств бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов;
- недопустимость перерасхода средств бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов;
- определение приблизительно точного количества товаров и объема услуг для государственных и муниципальных нужд.

ГЛАВА 2. ОБОСНОВАНИЕ НАЧАЛЬНОЙ (МАКСИМАЛЬНОЙ) ЦЕНЫ Контракта ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

2.1. Способы определения начальной (максимальной) цены контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг

Одним из законодательных требований к заказчикам является требование обосновывать начальную максимальную цену контракта (далее - НМЦК) и цену контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (далее - ЦКЭП). На практике данное требование постепенно приобретает все более важное значение. Обоснование НМЦК (ЦКЭП) оказывает непосредственное влияние на построение всего закупочного процесса, начиная уже с этапа планирования - при формировании планов закупок и планов-графиков¹.

Заказчик несет ответственность за эффективность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность закупок (статья 12 Закона № 44-ФЗ). Эффективность обеспечения государственных и муниципальных заказов и эффективность бюджетных расходов в целом напрямую зависят от того, насколько правильно заказчик или уполномоченная организация определяет НМЦК (ЦКЭП).

Практика показывает, что при подготовке обоснования НМСС (АССЕРТ) у заказчиков часто возникают вопросы и трудности иного плана.

Хотя закон № 44-ФЗ определяет отдельную статью для понятий НМСС и процедуры их определения, эти понятия довольно часто упоминаются в тексте закона. В таблице 5 представлена попытка обобщить положения нормативно-правовой базы законодательства о контрактной системе в части НМЦК (ЦКЭП).

¹ Степанова Е.Е. Контрактная система в сфере закупок: опыт цивилистического исследования: монография. – СПб.: Гамма, 2018. – С.59.

Таблица 5 – Нормативное регулирование определения и обоснования НМЦК (ЦКЕП)

| Этап закупочного цикла | Применимая правовая норма | Место размещения результата обоснования НМЦК (ЦКЕП) | Примечание |
|---|--|---|------------|
| Определение исполнителя контракта: конкурс | п. 1 ч. 1 ст. 50 Закона № 44-ФЗ | Конкурсная документация | НМЦК |
| | п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ | Извещение о проведении конкурса | |
| Определение исполнителя контракта: эл. аукцион | п. 1 ч. 1 ст. 64 Закона № 44-ФЗ | Аукционная документация | НМЦК |
| | п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ | Извещение о проведении электронного аукциона | |
| Определение исполнителя контракта: запрос котировок | п. 1 ч. 1 ст. 73 Закона № 44-ФЗ | Извещение о проведении запроса котировок | НМЦК |
| | п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ | Извещение о проведении запроса котировок | |
| Определение исполнителя контракта: запрос предложений | п. 2 ч. 6 ст. 83 Закона № 44-ФЗ | Документация о проведении запроса предложений | НМЦК |
| | п. 1 ч. 4 ст. 83, п. 2 ст. 42 Закона № 44-ФЗ | Извещение о проведении запроса предложений | |
| Закрытый конкурс | ч. 2 ст. 85 Закона № 44-ФЗ | Документация закрытого конкурса | НМЦК |
| Закрытый аукцион | п. 1 ч. 1 ст. 87 Закона № 44-ФЗ | Документация закрытого аукциона | НМЦК |
| Закупка у единственного поставщика (ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ) | п. 2 ст. 42, ч. 2 ст. 93 Закона № 44-ФЗ | Извещение | НМЦК |

От величины НМЦК (ЦКЕП) напрямую зависят ограничения, существующие при определении доступных для использования заказчиками способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В таблице 6 раскрывается взаимосвязь между НМЦК (ЦКЕП), с одной стороны, и доступными для использования заказчиком способами определения поставщика (подрядчика, исполнителя) - с другой стороны.

Таблица 6 – Ограничения на использование различных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в зависимости от НМЦК (ЦКЕП)

| Способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) | НМЦК (ЦКЕП) |
|--|---|
| Конкурс | Нет ограничений (ст. 48 Закона № 44-ФЗ) |
| Электронный аукцион | Нет ограничений (ст. 59 Закона № 44-ФЗ) |
| Запрос котировок | Не должна превышать 500 тыс. руб. (ч. 2 ст. 72 Закона № 44-ФЗ) |
| Запрос котировок для обеспечения деятельности заказчика на территории иностранного государства | Заказчики могут не применять ограничения, установленные ч. 2 ст. 72 Закона № 44-ФЗ (п. 1 ч. 2 ст. 75 Закона № 44-ФЗ) |
| Запрос котировок для оказания скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме и нормального жизнеобеспечения граждан | Заказчики вправе осуществить закупки независимо от цены контракта (ч. 1 ст. 76 Закона № 44-ФЗ) |
| Запрос котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера | Нет ограничений (ч. 1 ст. 82 Закона № 44-ФЗ) |
| Запрос предложений | В случаях, предусмотренных п. п. 2, 3, 9, 10 ч. 2 ст. 83 Закона № 44-ФЗ, нет ограничений |
| | В случаях, предусмотренных п. 6 ч. 2 ст. 83 Закона № 44-ФЗ, ограничена контрактом, расторжение которого осуществлено заказчиком на основании ч. 9 ст. 95 Закона № 44-ФЗ |
| | В случаях, предусмотренных п. 7 ч. 2 ст. 83 Закона № 44-ФЗ, ограничена объемом лекарственных препаратов, необходимых пациенту в течение срока лечения |
| | В случаях, предусмотренных п. 8 ч. 2 ст. 83 Закона № 44-ФЗ, ограничена НМЦК повторного конкурса, электронного аукциона, не состоявшихся в соответствии с ч. 4 ст. 55 и ч. 4 ст. 71 Закона № 44-ФЗ |
| Закрытый конкурс | Нет ограничений (ч. 2 ст. 85 Закона № 44-ФЗ) |

Окончание таблицы 6

| | |
|--|---|
| Закрытый аукцион | Нет ограничений (ст. 86 Закона № 44-ФЗ) |
| Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) | Не более 300 тыс. руб. при любых закупках на основании п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ |
| | Не более 400 тыс. руб. при закупках, осуществляемых государственными или муниципальными образовательными организациями, а также некоторыми другими государственными и муниципальными учреждениями (п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ) |
| | Не более 200 тыс. руб. при закупках лекарственных средств по медицинским показаниям (п. 28 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ) |
| | В размере НМЦК, установленной в документации о закупке, которая признана несостоявшейся (п. п. 24, 25 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ) |
| | В остальных случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ, ограничения не установлены |

Размер НМЦК определяет также некоторые другие условия закупок, за исключением вышеуказанных:

1) субъекты малого предпринимательства и социально ориентированные некоммерческие организации не допускаются к участию в закупках с НМЦК свыше 20 млн рублей. (часть 1 статьи 30 Закона № 44-ФЗ);

2) НМЦК оказывает влияние на сроки подачи заявок на участие в различных видах закупок:

- на электронные аукционы с НМЦК более 3 млн руб. срок подачи заявок составляет не менее 15 дней со дня размещения уведомления в ЕИС (часть 3 статьи 63 Закона № 44-ФЗ), а также по цене менее 3 млн рублей. - срок подачи заявок составляет не менее 7 дней со дня размещения уведомления в ЕИС (часть 2 статьи 63 Закона № 44-ФЗ);

- в случае запроса котировок на НМСС не более 250 тыс. руб. крайний срок подачи заявок составляет не менее 4 рабочих дней с момента направления уведомления в ЕИС, причем по цене более 250 тысяч рублей срок подачи заявок составляет не менее 7 рабочих дней со дня направления уведомления в ЕИС (часть 1 статьи 74 Закона № 44-ФЗ);

3) размер обеспечения заявок и обеспечения исполнения договора, а также шаг аукциона рассчитываются в процентах от НМСС (соответственно, части 14-15 ст.44, части 6 ст.96 и части 6 ст.68, части 4 ст.90 Закона № 44-ФЗ);

4) исходя из стоимости НМЦК, принимается решение о дальнейшем участии потенциальных поставщиков (подрядчиков, подрядчиков) в некоторых видах закупок. Так, заявка на участие в конкурсе, запрос предложений или котировок принимается к рассмотрению только в том случае, если предложение по цене контракта равно или ниже, чем НМЦК (ч. 3 ст. 53, ч. 7 ст. 78, ч. 10 ст. 83 Закона № 44-ФЗ);

5) на основании НМЦК применяются различные антидемпинговые меры (части 1, 2 статьи 37 Закона № 44-ФЗ);

6) Постановление Правительства Российской Федерации № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые в силу своей технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера, являются единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), имеющими необходимый уровень квалификации, а также документы, подтверждающие соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям»¹ установлены определенные ограничения в отношении НМЦК при закупках строительных, реконструкционных, капитальных работ, а также услуг общественного питания и (или) поставки продуктов питания, закупаемых для образовательных учреждений, медицинских организаций, социальных организаций, организаций отдыха детей и их оздоровления;

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 04.02.2015 г. №99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые в силу своей технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера, являются единственными поставщиками (подрядчиками, исполнителями), имеющими необходимый уровень квалификации, а также документы, подтверждающие соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» // Собрание законодательства РФ. –2015. –№6.– Ст. 976.

В связи с высокой значимостью институтов НМЦК (ЦКЕП) очень важно правильно провести процедуру их определения и обоснования.

Согласно части 1 ст. 22 Закона №44-ФЗ НМЦК (ЦКЕП) определяются и обосновываются заказчиком посредством применения одного или нескольких из следующих методов:

- метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- нормативного метода;
- тарифного метода;
- проектно-сметного метода;
- затратного метода.

Применение данных методов конкретизировано в Приказе Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567 «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)» (далее - Приказ № 567). Там же даны образцы расчета НМЦК (ЦКЕП) различными способами.

Пользоваться можно и другими методическими рекомендациями, разрабатываемыми на региональном уровне. Например, к таким нормативным документам относятся:

- распоряжение Правительства Свердловской области от 06.04.2015 № 344-РП «Об утверждении методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), для обеспечения нужд Свердловской области»;

- распоряжение Правительства Москвы от 16.05.2014 № 242-РП «Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), для обеспечения нужд города Москвы»;

- распоряжение Правительства Сахалинской области от 01.04.2015 № 117-р «О Методических рекомендациях по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), для обеспечения нужд Сахалинской области на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, выполнение изыскательских и проектных работ, осуществление строительного контроля» и др.

Ниже приведен алгоритм действий при ценообразовании закупок, предлагаемый Минэкономразвития России в Приказе № 567 (п. 2.2 Методических рекомендаций):

1) Определить потребность в конкретном товаре, работе, услуге, обусловленную целями осуществления закупок;

2) Установить перечень требований к приобретаемым товарам, работам, услугам, а также требования к условиям поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг;

3) Провести исследование рынка путем изучения общедоступных источников информации в целях выявления имеющихся на рынке товаров, работ, услуг, отвечающих требованиям заказчика;

4) Сформировать описание объекта закупки;

5) Убедиться в отсутствии ценовых ограничений в отношении приобретаемых;

6) Определить применимый метод определения НМЦК или несколько таких методов;

7) Произвести расчет НМЦК (ЦКЕП);

8) Сформировать документальное обоснование НМЦК (ЦКЕП).

На практике у заказчиков возникает ряд вопросов по применению норм Приказа № 567.

При определении НМЦК заказчик направил запросы о предоставлении ценовой информации в адрес пяти потенциальных исполнителей, в ответ поступило три предложения о цене. При расчете выяснилось, что одно из

предложений не может быть учтено в связи с тем, что коэффициент вариации с учетом этого предложения превысит предельные 33%, а на повторные запросы потенциальные исполнители так и не ответили. Как следует поступить заказчику в такой ситуации.

В соответствии с п. 3.19 Методических рекомендаций в целях определения НМЦК методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) рекомендуется использовать не менее 3 цен товара, работы, услуги, предлагаемых различными поставщиками (подрядчиками, исполнителями). Совокупность значений, используемых в расчете, при определении НМЦК считается неоднородной, если коэффициент вариации цены превышает 33%. В этом случае целесообразно провести дополнительные исследования в целях увеличения количества ценовой информации, используемой в расчетах (п. 3.20.2 Методических рекомендаций). При этом нет жестко регламентированного указания на обязательность проведения дополнительных исследований рынка (поиска новой информации о ценах на товары, работы, услуги) и наличия 3 цен на объект закупки.

В отсутствие достаточного количества информации о цене товара, работы, услуги можно определить НМЦК с использованием метода сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) на основании 2 ценовых предложений.

В то же время Минэкономразвития России отмечает, что приведенные правила носят рекомендательный характер (письмо от 28 января 2015 г. № Д28и-158), поэтому заказчики вправе произвести расчет НМЦК и с отклонением от приведенных в нормативном акте инструкций. Так, в случае отсутствия достаточного количества информации о цене, заказчики могут определить НМЦК на основании двух ценовых предложений - в том числе и в случае, когда коэффициент вариации цены превышает 33%.

Более того, если заказчик применяет метод сопоставимых рыночных цен, он вправе пользоваться не только предоставляемой поставщиками информацией о ценах, но и данными, полученными в результате размещения запросов цен товаров, работ, услуг в единой информационной системе, а также

общедоступными сведениями о рыночных ценах товаров, работ, услуг (ч. 5 ст. 22 Закона № 44-ФЗ).

К общедоступной информации о ценах товаров, которая может быть использована для целей определения НМЦК, относится следующая информация (ч. 18 ст. 22 Закона № 44-ФЗ):

1) Сведения о ценах на товары, работы, услуги, содержащиеся в договорах, которые были исполнены и за которые не были взысканы неустойки (штрафы, пени) в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных этими договорами;

2) Сведения о ценах на товары, работы, услуги, содержащиеся в рекламных объявлениях, каталогах, описаниях товаров и в иных предложениях, адресованных неопределенному кругу лиц и признаваемых публичными предложениями в соответствии с гражданским законодательством;

3) Информация о котировках на российских биржах и иностранных биржах;

4) информация о котировках на электронных площадках;

5) сведения государственной статистической отчетности о ценах на товары, работы, услуги;

6) Сведения о ценах на товары, работы, услуги, содержащиеся в официальных источниках информации уполномоченных государственных органов и муниципальных органов в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, в официальных источниках информации иностранных государств, международных организаций или иных общедоступных изданиях;

7) Сведения о рыночной стоимости объектов оценки, определяемой в соответствии с законодательством, регулирующим оценочную деятельность в Российской Федерации, или законодательством иностранных государств;

8) Сведения информационных и ценовых агентств, общедоступные результаты маркетинговых исследований, а также результаты маркетинговых

исследований, проводимых по инициативе заказчика, в том числе на основании договора, при условии раскрытия методологии расчета цен, иных источников информации.

Также процедуры получения ценовой информации для формирования НМЦК перечислены в п. п. 3.7.4.1 - 3.7.4.8 Методических рекомендаций. Таким образом, у заказчика имеется большое количество способов получения ценовых предложений, и всеми способами заказчик может воспользоваться.

С учетом того что Методические рекомендации определения НМЦК носят рекомендательный характер, у заказчиков есть еще один вариант: определить НМЦК при помощи затратного метода с пояснением причин невозможности применения метода сопоставимых рыночных цен (ч. 12 ст. 22 Закона № 44-ФЗ).

При расчете НМЦК с помощью метода сопоставимых рыночных цен заказчик выяснил, что получившаяся сумма превышает размеры выделенных ему лимитов денежных средств. Вправе ли заказчик выбрать затратный метод расчета НМЦК, сославшись на нехватку лимитов.

Приоритетным является метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) (ч. 6 ст. 22 Закона № 44-ФЗ). Использование иных методов допускается в случаях, предусмотренных ч. ч. 7 - 11 ст. 22 Закона № 44-ФЗ. Затратный метод применяется в случае невозможности применения иных методов, предусмотренных п. п. 1 - 4 ч. 1 ст. 22 Закона № 44-ФЗ, или в дополнение к иным методам.

В соответствии с п. 2 ст. 72 БК РФ контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств. Таким образом, если цена контракта, определенная в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 22 Закона № 44-ФЗ методом сопоставимых рыночных цен, превышает выделенные лимиты, заказчик не вправе размещать данную закупку с превышением имеющихся у него лимитов бюджетных обязательств.

При этом следует отметить, что в Законе № 44-ФЗ не указаны конкретные случаи невозможности применения тех или иных методов обоснования НМЦК и не содержится прямого запрета на использование затратного метода обоснования

НМЦК, если НМЦК, рассчитанная методом сопоставимых рыночных цен, превышает имеющиеся лимиты средств у заказчика.

В этой связи заказчик может использовать затратный метод обоснования НМЦК при ограниченном лимите средств. Заказчик также может уменьшить количество поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг и осуществить новое обоснование НМЦК по имеющимся у него данным, которое не превысит имеющиеся у учреждения денежные средства.

Заказчик, кроме того, может воспользоваться любой общедоступной информацией (использовать другие источники, отличные от ранее использованных) и рассчитать НМЦК, которая не будет превышать размеры выделенных лимитов.

Можно отметить, что обоснование НМЦК заключается в выполнении расчета указанной цены с приложением справочной информации и документов либо с указанием реквизитов документов, на основании которых выполнен расчет. При этом в обосновании НМЦК, которое подлежит размещению в открытом доступе в сети Интернет, не указываются наименования поставщиков (подрядчиков, исполнителей), предоставивших соответствующую информацию.

Оригиналы использованных при определении, обосновании НМЦК документов, снимки экрана (скриншоты), содержащие изображения соответствующих страниц сайтов с указанием даты и времени их формирования, целесообразно хранить с иными документами о закупке.

Информация, содержащаяся в оригиналах, использованных при расчете и обосновании НМЦК ценовых предложений, не подлежит опубликованию в открытом доступе. При этом само обоснование НМЦК является частью документации о закупке или извещения о проведении запроса котировок, и к нему применяются требования ст. 33 Закона № 44-ФЗ.

Следующей немаловажной проблемой является неверно выбранный метод определения НМЦК.

Кроме того, данное решение суда допускает использование двух ценовых предложений при обосновании НМЦК вместо количества, рекомендуемого

Приказом № 567. Можно сделать и еще один немаловажный вывод - при обосновании закупки услуг по страхованию автомобилей допустимо использовать метод сопоставимых рыночных цен, а не тарифный метод.

В другом деле участник закупки подал жалобу на действия заказчика - Управления автомобильных дорог Республики Карелия при проведении открытого конкурса на выполнение комплекса кадастровых работ по автомобильной дороге общего пользования регионального или межмуниципального значения, а именно на выбор несоответствующего способа определения поставщика (см. решение Карельского УФАС России от 20.10.2015 по делу № 0418/214-2015).

Комиссия антимонопольного органа сделала вывод, что довод заявителя о необходимости применения для обоснования НМЦК проектно-сметного метода в соответствии с ч. 9.1 ст. 22 Закона № 44-ФЗ не может быть принят. Дело в том, что данный метод применяется при определении и обосновании НМЦК на выполнение работ по текущему ремонту зданий, строений, сооружений, помещений, что не соответствует предмету рассматриваемой закупки.

В соответствии с ч. 8 ст. 22 Закона № 44-ФЗ заказчиком применяется тарифный метод, если цены закупаемых товаров, работ, услуг подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными правовыми актами. В этом случае НМЦК определяется по регулируемым ценам (тарифам) на товары, работы, услуги. Однако действующим законодательством Российской Федерации в настоящее время не утверждены тарифы на выполнение кадастровых работ.

Принимая во внимание изложенное, комиссия Карельского УФАС России признала необоснованным довод заявителя о необходимости использования тарифного или проектно-сметного метода при определении НМЦК.

Можно заметить, что применение тарифного и проектно-сметного методов при определении НМЦК - это целый пласт проблем.

Стоит отметить, что территориальные органы ФАС России в некоторых регионах считают, что разрешение вопроса о соответствии Закону № 44-ФЗ

порядка обоснования НМЦК относится к компетенции органов финансового контроля и поэтому не может быть рассмотрено антимонопольным органом.

Так, в решении Мордовского УФАС России от 05.03.2015 по делу № 46 указано, что контроль в отношении обоснования НМЦК осуществляется органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, в связи с чем антимонопольный орган не стал рассматривать жалобу заявителя на неверный расчет НМЦК.

Аналогичное мнение содержится в решении Саратовского УФАС России от 19.02.2015 № 20-15гз. В данном случае индивидуальный предприниматель также обжаловал действия заказчика в части обоснования НМЦК. Однако антимонопольный орган указал, что в соответствии с п. 3 ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ именно органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль в отношении обоснования НМЦК (ЦКЕП), включенной в график исполнения договора. Комиссия Саратовского УФАС России отметила, что доводы заявителя жалобы в части обоснования заказчиком НМЦК не могут быть рассмотрены, поскольку в соответствии с п. 1 ч. 3, п. 3 ч. 8 ст. 99 Закона № 44-ФЗ контроль в отношении обоснования НМЦК не относится к компетенции Саратовского УФАС России. На основании изложенного антимонопольный орган направил копию жалобы индивидуального предпринимателя в адрес Территориального управления Росфиннадзора по Саратовской области для рассмотрения по существу.

В ходе проверки определения и обоснования НМЦК контролирующие органы проверяют:

- наличие в утвержденной документации по способам закупки обоснования НМЦК;
- размещение данного обоснования в составе документации;
- правильность определения и обоснования НМЦК (выбор метода, наличие подтверждающих документов, правильность расчета).

2.2. Особенности формирования начальной (максимальной) цены контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг в сфере дорожного строительства

Начальная (максимальная) цена контракта (НМЦК) - это максимальная цена контракта (за лот), установленная заказчиком, уполномоченным органом в извещении о закупке и документации о закупке.

Государственные и муниципальные заказчики могут допустить следующие ошибки при формировании НМЦК:

- цена завышена по сравнению со справедливой стоимостью;
- цена занижена по сравнению со справедливой стоимостью;
- цена не обоснована или неправильно обоснована.

Все предложенные ситуации могут привести как к ограничению конкуренции, так и к снижению эффективности закупочной деятельности, что будет противоречить целям Федерального закона.

Поскольку трудности в формировании и обосновании НМЦК не являются изолированными и зачастую определяются как наиболее сложные аспекты Федерального Закона № 44-ФЗ, эксперты рекомендуют уделять особое внимание решению таких проблем. Государственные и муниципальные органы власти, в свою очередь, публикуют большое количество пояснительных документов по формированию.

Эксперты по государственному и муниципальному заказу выделяют следующие наиболее проблемные ситуации формирования и обоснования начальной (максимальной) цены контракта: формирование НМЦК на выполнение работ и оказание услуг. Формирование начальной цены товара почти всегда связано с его специфическими характеристиками и параметрами, поэтому зачастую ее гораздо легче обосновать.

Несмотря на то, что рекомендации по обоснованию НМЦК каждым из имеющихся методов утверждены Приказом № 567, количество жалоб от участников размещения заказов свидетельствует о том, что на практике могут

возникать спорные ситуации, в которых неясно, соблюдал ли заказчик надлежащую процедуру определения НМЦК.

При использовании метода сопоставимых рыночных цен возникают вопросы, связанные с количеством источников ценовой информации, используемых заказчиком, а также с содержанием такой информации. Антимонопольные органы признают определение НМЦК на основании менее чем пяти коммерческих предложений при условии, что заказчик предпринял необходимые попытки получить достаточную информацию о ценах, не противоречащую положениям Закона № 44-ФЗ.

При обосновании цены также стоит учитывать единообразие условий, содержащихся в ценовой информации, используемой заказчиком. Согласно ч. 3 ст. 22 Закона № 44-ФЗ, при применении метода сопоставимых рыночных цен ценовая информация должна быть получена с учетом условий планируемой закупки, коммерческих и / или финансовых условий поставки товаров, работ, услуг. Антимонопольные органы указывают, что коммерческие предложения, используемые для обоснования НМЦК, должны быть сопоставимы по количеству поставляемых товаров и условиям контракта.

Так, по одному из дел в декабре 2014 года ФАС России был выявлен картель на торгах по строительству и ремонту автомобильной дороги М-54 «Енисей» от Красноярска через Абакан, Кызыл до границы с Монголией. Решением по данному делу установлено, что 6 аукционов на общую сумму более 1,8 млрд рублей прошли без какого-либо соперничества между их участниками, с минимальным снижением начальной (максимальной) цены контракта. При этом на аналогичных аукционах, проведенных в условиях конкуренции - снижение начальной (максимальной) цены составило от 20 до 44%, заключенные государственные контракты были выполнены качественно и в срок. Перерасход бюджетных средств от деятельности картеля только в этом отдельно взятом случае оценивается в сумму не менее 700 млн рублей.

В декабре 2016 года Следственным управлением Следственного комитета России по Республике Тыва было возбуждено уголовное дело в отношении

должностных лиц ООО «Восток», ООО «Дороги Сибири», ОАО «ДЭП 364», ОАО «ДЭП № 363» и ИП Оганесяна В.В. по признакам преступления, предусмотренного п. «в» ч. 2 ст. 178 УК РФ.

В августе 2015 года ФАС России завершила рассмотрение антимонопольного дела об антиконкурентном соглашении между Минстроем России, Минрегионом России, Госстроем, ФАУ «Федеральный центр ценообразования, некоммерческой организацией «Национальная ассоциация сметного инжиниринга», ООО «Стройинформиздат», ООО «Госнорматив» и ООО «Госстройсмета».

В ходе рассмотрения данного дела установлено, что фактически все государственные сметные нормативы (федеральные, отраслевые, территориальные) в форме баз данных оказались в руках группы частных компаний, что не только ограничивает конкуренцию, но и приводит к практически бесконтрольному и произвольному расходованию бюджетных средств, создает почву для злоупотреблений и коррупции.

Подобная система ценообразования в сфере строительства существует более 7 лет и распространила свое действие практически на всю территорию Российской Федерации.

В нее были вовлечены органы власти в субъектах Российской Федерации, в связи с чем всем территориальным органам ФАС России даны поручения о проведении проверок, по результатам которых на сегодняшний день возбуждено 23 антимонопольных дела об антиконкурентных соглашениях с участием органов власти регионов.

После получения предписаний ФАС России и Счетной палаты РФ Минстрой приступил к устранению причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, и стал менять существующую систему ценообразования в строительстве.

Следственным комитетом Российской Федерации был возбужден ряд уголовных дел. Бывший руководитель ФАУ «ФЦСС» Ермолаев, организовавший ныне существующую систему ценообразования в строительстве, привлечен к

уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями и хищения¹.

Также стоит отметить, что Закон № 44-ФЗ не содержит требования о предоставлении оригиналов документов, использованных при обосновании НМЦК, в связи с чем достаточно указать в составе аукционной документации данные о поставщиках, от которых получены ответы.

Существует также позиция территориальных органов ФАС России, в соответствии с которой «Приказ № 567 устанавливает рекомендации для заказчиков при использовании методов обоснования НМЦК, не устанавливая обязанность ими руководствоваться» (см., например, решение УФАС России по г. Москве от 13.02.2014 по делу № 2-57-741/77-14).

Арбитражный суд Амурской области в решении от 21.04.2015 по делу № А04-1548/2015 рассмотрел еще одну проблему, которой является представление ценовой информации недееспособным юридическим лицом, исключенным из Единого государственного реестра юридических лиц (далее - ЕГРЮЛ), и подача ценовой информации аффилированными, входящими в одну группу лицами.

Суть дела следующая. В Арбитражный суд Амурской области обратилось управление жилищно-коммунального хозяйства администрации г. Благовещенска с заявлением к Амурскому УФАС России о признании недействительным решения от 05.12.2014 по делу № 70-М/2014.

Антимонопольный орган полагает, что действиями управления ЖКХ как заказчика нарушены правила обоснования НМЦК, поскольку примененная муниципальным заказчиком методика расчета НМЦК не соответствует нормативно установленной методике по числу направленных запросов. Кроме того, информацию представило недееспособное юридическое лицо, исключенное

¹ Актуальные вопросы современного конкурентного права. Сборник научных трудов / М.А. Акимова, А.В. Белицкая, В.С. Белых и др.; отв. ред. М.А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2017. – Вып. 1. – С.78.

из ЕГРЮЛ. Остальные два юридических лица, представившие информацию, являются аффилированными, входящими в одну группу лиц.

Вывод суда: в рассматриваемом случае муниципальным заказчиком в качестве обоснования НМЦК использован метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка). Для определения и обоснования НМЦК управлением ЖКХ были направлены запросы трем хозяйствующим субъектам. В качестве информации использованы три коммерческих предложения:

- 1) от 23.06.2014 № 28 (ООО «Деним-А»);
- 2) от 10.06.2014 (ООО «Коммунальщик»);
- 3) от 23.06.2014 № 18 (ООО «Амурский Коммунальщик»).

Антимонопольный орган при проведении проверки установил, что ООО «Амурский Коммунальщик» 02.11.2012 исключен из ЕГРЮЛ. Учредителем ООО «Деним-А» является Золотарев В.Ю., а учредителями ООО «Коммунальщик» являются Золотарев В.Ю., Лебедев В.В., Шушанников В.В. На основании приведенных фактических обстоятельств антимонопольный орган пришел к выводу о том, что НМЦК определена без применения метода анализа рынка, информация получена от лиц, входящих в группу лиц, методика не соответствует Приказу № 567.

Несмотря на это, суд не поддержал решение антимонопольного органа, указав, что Закон № 44-ФЗ не устанавливает требований ни к форме, ни к содержанию, ни к количеству запросов у поставщиков. При этом действующее законодательство в максимальной степени исходит из потребностей заказчика, а также учитывает объективную ситуацию на рынке соответствующих товаров, работ, услуг: количество поставщиков в муниципальном образовании может быть и менее пяти. По мнению суда, муниципальным заказчиком исполнена обязанность, предусмотренная статьей 22 Закона № 44-ФЗ, и соответствующие запросы направлены поставщикам. На эти запросы получена конкретная информация о стоимости услуг у различных поставщиков (в рассматриваемой ситуации их три). Довод антимонопольного органа о том, что один из поставщиков исключен из ЕГРЮЛ, не опровергает факт существования и

осуществления деятельности двумя другими поставщиками, а также соответствие указанной ими информации уровню рыночных цен.

Антимонопольный орган привел доводы о том, что ООО «Деним-А» и ООО «Коммунальщик» входят в группу лиц, поскольку имеют в своем составе одного и того же учредителя - Золотарева В.Ю.

В соответствии со ст. 4 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» аффилированными лицами признаются физические и юридические лица, способные оказывать влияние на деятельность юридических и (или) физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Антимонопольный орган в оспариваемом решении не привел суждений о том, какой конкретно признак группы лиц был установлен им в рамках рассмотренного дела.

Исходя из установленных фактов в рамках рассматриваемого спора подлежат применению пункты 1 и 9 ст. 9 Закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Из имеющихся материалов дела следует, что Золотарев В.Ю. являлся единственным учредителем ООО «Деним-А», в связи с чем они являются аффилированными лицами. Вместе с тем учредителями ООО «Коммунальщик» являются три учредителя (Золотарев В.Ю., Лебедев В.В., Шушанников В.В.). При этом процентное соотношение их долей в уставном капитале общества антимонопольным органом не устанавливалось, объективная возможность влиять на принятие решений только Золотаревым В.Ю. не доказана. Не подтверждены документально участие ООО «Коммунальщик» в ООО «Деним-А» и наоборот. Золотарев В.Ю. не являлся лицом, предоставившим сведения, а также участником закупки.

С учетом названных обстоятельств суд пришел к выводу о недоказанности антимонопольным органом наличия аффилированности поставщиков, вхождения их в группу лиц, а также какой-либо их взаимозависимости. Также ответчиком не представлено никаких доказательств, опровергающих ценовую информацию поставщиков и подтверждающих ее несоответствие рыночным ценам. Доводы о

неэффективном расходовании бюджетных средств носят предположительный характер.

Суд отметил также, что методические рекомендации разработаны в целях оказания помощи заказчикам, уполномоченным органам, уполномоченным учреждениям в определении и обосновании НМЦК (ЦКЕП) при осуществлении закупок для обеспечения государственных или муниципальных нужд в соответствии с положениями Закона о контрактной системе и разъясняют возможные способы определения НМЦК (ЦКЕП) с применением методов, установленных Законом № 44-ФЗ. Указанные Методические рекомендации не прошли регистрацию в Министерстве юстиции Российской Федерации, не опубликованы в установленном Указом Президента Российской Федерации от 23.05.1996 № 763 порядке и не носят нормативного характера, а являются лишь рекомендацией.

Аналогичное мнение не раз высказывалось Минэкономразвития России в направляемых им разъяснительных письмах, например в письмах от 8 апреля 2014 г. № Д28и-443, от 31 декабря 2014 г. № Д28и-2903, от 19 октября 2015 г. № Д28и-3133 и др. Минэкономразвития России указывает, что рекомендации разработаны в целях оказания помощи заказчикам, уполномоченным органам, уполномоченным учреждениям в определении и обосновании НМЦК (ЦКЕП) при осуществлении закупок для обеспечения государственных или муниципальных нужд в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ и не носят нормативного характера. Ведомство обращает внимание заказчиков на то, что в силу ч. 2 ст. 72 БК РФ государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, за исключением случаев, установленных п. 3 ст. 72 БК РФ. При этом в соответствии с положениями бюджетного законодательства цена заключаемого контракта ограничивается лишь пределами лимитов бюджетных обязательств.

Если количество приобретаемых товаров, объем выполняемых работ (оказываемых услуг) не меняются, заказчик вправе указать цену меньшую, чем в представленном обосновании НМЦК (в том числе полученной по результатам

трех коммерческих предложений), и соответствующую выделенным лимитам бюджетных обязательств. При этом не требуется повторного обоснования НМЦК, соответствующей выделенным лимитам бюджетных обязательств.

В этой связи следует отметить, что при использовании метода сопоставимых рыночных цен для обоснования ЦКЕП заказчик вправе осуществлять закупку товаров, работ, услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по наименьшей предложенной цене. Такая же позиция развивается в письме Минэкономразвития России от 08.04.2014 № Д28и-443.

Рассмотренные позиции компетентных органов оставляют открытым вопрос: а стоит ли буквально исполнять все требования Приказа № 567 при обосновании НМЦК (ЦКЕП). Данная неоднозначность требует корректировки Приказа № 567 под реалии экономической ситуации в стране.

В случае с работами и услугами заказчик не всегда может четко определить как объем, так и характеристики закупаемой продукции. Часто НМЦК работы и услуги в дальнейшем влияет на качество, которое также сложно измерить.

При этом на рынке зачастую нет четких цен на определенные виды работ и услуг, и все напрямую зависит их качества и уровня сложности.

На практике формирование НМЦК приводит к некоторой заикленности и влияет на эффективность закупочной деятельности.

Начальная (максимальная) цена контракта формируется в зависимости от объема, типа продукции и даже сферы деятельности организации заказчика. НМЦК влияет на количество участников торгов (заниженная цена приведет к меньшему количеству участников, завышенная к большему). Также чем выше количество, тем ниже итоговая цена и, соответственно, тем больше остатки денежных средств. Поэтому чем ниже окажется итоговая цена, тем меньше бюджетных средств мы получаем в следующем периоде, что соответственно приводит к снижению НМЦК.

С введением в действие Федерального закона № 44-ФЗ, ряд исследователей, уже изучает методику обоснования начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК). В частности, с целью обоснования НМЦК строительного заказа

в Челябинске были выделены две группы составляющих цены: базовые и управляемые¹.

Основные компоненты (факторы) образуют оседлую составляющую в начальной максимальной контрактной цене, которая рассчитывается на основе нормативных затрат проектно-сметным методом расчета себестоимости. Управляемые компоненты (факторы) образуют динамический компонент, обладающий большей изменчивостью за счет качественных и соответствующих количественных составляющих.

К основным составляющим деятельности Пинчук Т.О. относит подготовку строительной площадки, основные затраты объекта, затраты на энергообъекты, затраты на транспортные объекты, инженерную инфраструктуру, благоустройство и озеленение территории, ограниченные и дополнительные затраты, затраты на строительный контроль, проектно-изыскательские работы, непредвиденные расходы; к условно управляемым составляющим относятся: стоимость земельного участка, затраты на подключение объекта к инженерным сетям, затраты на социальную инфраструктуру, затраты на преодоление административных барьеров, затраты на обеспечение гарантийного срока эксплуатации объекта, затраты на жизненный цикл объекта. Количественные показатели в составе управляемых компонентов задаются в процентах от кв. м и сосредоточиваются на статистике².

По количественным показателям устанавливаются диапазоны, которые принимаются в расчет. Весовые коэффициенты качественных показателей устанавливаются исходя из экспертной оценки и эмпирических данных.

Можно развить рассматриваемую модель: с учетом введенного в действие закона № 44-ФЗ, необходимо рассчитывать начальную максимальную цену

¹ Фомченков А.А. Формирование экономически обоснованной начальной максимальной цены контракта как эффективный способ борьбы с коррупцией в сфере закупок // Прокурор. – 2016. № 4. – С. 24 - 27.

² Пинчук, Т. О. Развитие механизмов системы государственных закупок инновационной строительной продукции / Т. О. Пинчук // Современные технологии. Системный анализ. Моделирование. – Иркутск. – 2017. – № 4. – С. 182–186.

контракта на строительство (дорожные работы), как среднюю цену среди аналогов и поставщиков.

Следует обратить внимание на то, что по такой модели корректирующие показатели не будут зависеть от поставщиков, т.к. относятся к объекту строительства /ремонта/ прокладки, а не к исполнителю.

Можно предположить, что при имеющихся коммерческих предложениях, подкрепленных сметами, базовая часть НМЦК будет определяться не только как среднее значение между предложениями, но и как сумма средних по каждой базовой операции.

Так например, при рассмотрении варианта формирования НМЦК на дорожное строительство при определении базовых факторов также не надо учитывать при дорожном строительстве затраты на благоустройство и озеленение территории, объекты энергетического хозяйства и инженерной инфраструктуры.

Таким образом, грамотное и правильное применение закона в государственном и муниципальном заказе является достаточно сложной задачей. Одним из самых сложных вопросов применения является порядок формирования начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК), которая используется обязательно в таких формах на осуществление закупок, как торги и запрос котировок цен.

Представляется целесообразным применять способ НМЦК рекомендованный Минэкономразвития России – метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

ГЛАВА 3. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ЗАКУПОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД В СФЕРЕ ДОРОЖНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

3.1. Административная ответственность за нарушения законодательства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд

Статьей 107 Закона №44-ФЗ устанавливаются общие положения об ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Законом предусматривается дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и уголовная ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации¹.

В настоящее время единственным правовым актом, непосредственно содержащим отдельные статьи, посвященные ответственности за нарушение законодательства о контрактной системе, является Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)².

Нормы об ответственности за правонарушения в области осуществления государственных закупок включены в главу 7 КоАП РФ – «Административные правонарушения в области охраны собственности». Кодексом предусмотрены следующие виды правонарушений в исследуемой сфере: несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (статья 7.29); нарушение

¹ Куличев Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. – М.: Юстицинформ, 2016. – С.76.

² «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 №195-ФЗ (ред. от 02.12.2019) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (статья 7.30); нарушение порядка ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну, реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (статья 7.31); нарушение порядка и (или) сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника закупки, порядка ведения реестра участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке, правил документооборота при проведении электронного аукциона, разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки информации об участнике закупки до подведения результатов электронного аукциона (статья 7.31.1); нарушение порядка заключения, изменения контракта (статья 7.32).

Согласно части 3 статьи 1 Закона №44-ФЗ, особенности регулируемых им отношений могут быть установлены Федеральным законом № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»¹, также относящимся к источникам правового регулирования подрядных работ для государственных нужд.

Статья 7.29 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за несоблюдение требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при принятии решения о способе и об условиях определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Объектом административного правонарушения по ст. 7.29 КоАП РФ являются общественные отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах за счет средств соответствующих бюджетов.

¹ Федеральный закон от 29.12.2012 №275-ФЗ (ред. от (ред. от 27.12.2018) «О государственном оборонном заказе» // Собрание законодательства РФ. –2012. –№53 (ч.1). – Ст. 7600.

Указанные отношения урегулированы Законом № 44-ФЗ.

Объективная сторона преступления, предусмотренного ст. 7.29 КоАП РФ, является:

а) принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд у одного поставщика (подрядчика, исполнителя), с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, за исключением случаев, предусмотренных ч. 2 и 2.1 ст. 7.29 КоАП РФ (Часть 1 статьи 7.29 КоАП РФ);

б) принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для удовлетворения государственных и муниципальных нужд у одного поставщика (подрядчика, исполнителя), если определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с законодательством Российской Федерации О контрактной системе в сфере закупок должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона (часть 2 статьи 7.29 КоАП РФ);

в) принятие решений о проведении конкурса с ограниченным участием, закрытого конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, закрытого двухэтапного конкурса, закрытого конкурса, закрытого аукциона в случаях, не предусмотренных законодательством Российской Федерации О контрактной системе в сфере закупок, либо нарушение порядка и сроков направления в орган, уполномоченный осуществлять контроль в сфере закупок; федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять функции по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну, сведения и документы для согласования использования закрытого способа определения поставщика (исполнителя, исполнителя),

возможности заключения договора с одним поставщиком (исполнителем, исполнителем) (ч. 2.1 ст. 7.29 КоАП РФ);

г) принятие должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа решения о размещении оборонного заказа путем проведения закрытых торгов без согласования с органом управления в сфере государственного оборонного заказа или принятие решения о размещении оборонного заказа путем проведения закрытых торгов на условиях, отличных от условий, согласованных органом управления в сфере государственного оборонного заказа (часть 3 статьи 7.29 КоАП РФ)¹.

Согласно ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее также - законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок), за исключением случаев, предусмотренных ч. ч. 2 и 2.1 ст. 7.29 КоАП РФ, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 30 000 рублей.

Заказчик должен выбрать способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 Закона № 44-ФЗ. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Избранный заказчиком способ осуществления закупки должен удовлетворять как возможности выбора конкурентного товара (работы, услуги),

¹ Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая / Р.В. Амелин, А.В. Колоколов, М.Д. Колоколова и др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. – М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2019. – Т. 1. – С.426.

так и цели эффективного использования источников финансирования, что обеспечивается конкурентными процедурами¹.

С правом лица принимать решение о проведении конкурентной процедуры определения поставщика корреспондирует обязанность обеспечить конкуренцию среди потенциальных участников, в том числе посредством описания объекта закупки таким образом, чтобы не ограничить конкуренцию.

При этом если заказчик нуждается в конкретных товарах, производимых под конкретным товарным знаком, распространение которых среди всех участников гражданского оборота осуществляет сам правообладатель товарного знака, то заказчику необходимо выбирать иные способы определения поставщика, что определено самим заказчиком в его Положении о закупках (Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2018 № 05АП-4/2018).

Субъектами правонарушения по ч. 1 ст. 7.29 КоАП РФ являются должностные лица.

Субъективная сторона правонарушения по ст. 7.29 КоАП РФ характеризуется умыслом или неосторожностью.

Статья 7.30 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Объектом административного правонарушения по ст. 7.30 КоАП РФ являются общественные отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах за счет средств соответствующих бюджетов.

Объективную сторону административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.30 КоАП РФ, составляет:

а) нарушение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, специализированной организацией сроков размещения в единой информационной

¹ Решение Арбитражного суда Свердловской области от 28.05.2018 по делу № А60-70089/2017 // СПС Консультант плюс.

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - единая информационная система в сфере закупок) информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, при проведении конкурса, аукциона, за исключением случаев, предусмотренных ч. ч. 1.2 и 1.3 ст. 7.30 КоАП РФ, не более чем на 2 рабочих дня (ч. 1 ст. 7.30 КоАП РФ);

б) нарушение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, специализированной организацией сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, при проведении конкурса, аукциона, за исключением случаев, предусмотренных ч. ч. 1.2 и 1.3 ст. 7.30 КоАП РФ, более чем на 2 рабочих дня (ч. 1.1 ст. 7.30 КоАП РФ);

в) нарушение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, специализированной организацией сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, при проведении запроса котировок, запроса предложений, осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) не более чем на 1 рабочий день (ч. 1.2 ст. 7.30 КоАП РФ);

г) нарушение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, специализированной организацией сроков размещения в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, размещение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, при проведении запроса котировок, запроса предложений,

осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) более чем на 1 рабочий день (ч. 1.3 ст. 7.30 КоАП РФ);

д) размещение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, специализированной организацией в единой информационной системе в сфере закупок или направление оператору электронной площадки информации и документов, подлежащих размещению, направлению, с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, либо нарушение указанными лицами порядка предоставления конкурсной документации или документации об аукционе, порядка разъяснения положений такой документации, порядка приема заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), окончательных предложений, за исключением случаев, предусмотренных ч. ч. 1 - 1.3 и 1.7 ст. 7.30 КоАП РФ (ч. 1.4 ст. 7.30 КоАП РФ);

е) размещение в единой информационной системе в сфере закупок извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) ранее десяти календарных дней со дня внесения изменений в план-график в отношении такой закупки (ч. 1.5 ст. 7.30 КоАП РФ);

ж) размещение в единой информационной системе в сфере закупок извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, если информация о такой закупке не включена в план-график (ч. 1.6 ст. 7.30 КоАП РФ);

з) размещение в единой информационной системе в сфере закупок извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, если было вынесено предписание о признании такой закупки необоснованной и если нарушение, указанное в предписании, не устранено (ч. 1.7 ст. 7.30 КоАП РФ);

и) отклонение заявки на участие в конкурсе, отказ в допуске к участию в аукционе, признание заявки на участие в закупке товара, работы или услуги не соответствующей требованиям конкурсной документации, документации об аукционе, отстранение участника закупки от участия в конкурсе, аукционе (далее в настоящей части - отказ в допуске к участию в закупке) по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, признание заявки на участие в конкурсе надлежащей, соответствующей требованиям конкурсной документации, признание заявки на участие в аукционе надлежащей, соответствующей требованиям документации об аукционе, в случае, если участнику, подавшему такую заявку, должно быть отказано в допуске к участию в закупке в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, или нарушение порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, закрытом аукционе и (или) открытия доступа к таким заявкам, поданным в форме электронных документов, нарушение порядка рассмотрения и оценки таких заявок, окончательных предложений участников закупки, установленного конкурсной документацией (ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ);

к) нарушение предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок требований к содержанию протокола, составленного в ходе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 2.1 ст. 7.30 КоАП РФ);

л) неразмещение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, специализированной организацией в единой информационной системе в сфере закупок информации и документов, размещение которых предусмотрено в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (ч. 3 ст. 7.30 КоАП РФ);

м) установление порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), окончательных предложений участников закупки, требований к участникам закупки, к размеру

обеспечения заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), размеру и способам обеспечения исполнения контракта, не предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, а также требования о представлении участниками закупки в составе заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок информации и документов (ч. 4 ст. 7.30 КоАП РФ);

н) включение в описание объекта закупки требований и указаний в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименования места происхождения товара или наименования производителя, требований к товарам, информации, работам, услугам при условии, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, или включение в состав одного лота, объекта закупки товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой (ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ);

о) утверждение конкурсной документации, документации об аукционе, документации о проведении запроса предложений, определение содержания извещения о проведении запроса котировок с нарушением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, за исключением случаев, предусмотренных ч. 4 и 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ (ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ);

п) отклонение заявки на участие в запросе котировок, отстранение участника закупки от участия в запросе предложений (далее в настоящей части - отказ в допуске к участию в запросе) по основаниям, не предусмотренным законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, признание заявки на участие в запросе котировок, запросе предложений, окончательного предложения соответствующими требованиям извещения о

проведении запроса котировок, документации о проведении запроса предложений в случае, если участнику закупки, подавшему такую заявку, должно быть отказано в допуске к участию в запросе в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, или нарушение порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе котировок, запросе предложений, с окончательными предложениями и (или) открытия доступа к поданным в форме электронных документов таким заявкам, окончательным предложениям, нарушение порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе предложений, окончательных предложений, установленного документацией о проведении запроса предложений (ч. 6 ст. 7.30 КоАП РФ);

р) признание победителя определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с нарушением требований законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (ч. 7 ст. 7.30 КоАП РФ);

с) сокращение сроков подачи заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением случаев, если законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок допускается сокращение указанных сроков, или нарушение порядка и сроков отмены определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 8 ст. 7.30 КоАП РФ);

т) нарушение оператором электронной площадки порядка проведения аукциона в электронной форме (далее - электронный аукцион), а также порядка аккредитации участника электронного аукциона, установленного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (ч. 10 ст. 7.30 КоАП РФ);

у) осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере менее размера, предусмотренного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (ч. 11 ст. 7.30 КоАП РФ);

ф) нарушение сроков, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок для подписания протоколов

при проведении конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений, не более чем на 2 рабочих дня (ч. 13 ст. 7.30 КоАП РФ);

х) нарушение сроков, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок для подписания протоколов при проведении конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений, более чем на 2 рабочих дня (ч. 14 ст. 7.30 КоАП РФ);

ц) нарушение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа сроков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, установленных Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном оборонном заказе (ч. 15 ст. 7.30 КоАП РФ).

Согласно ч. ч. 1, 2 ст. 4 Закона № 44-ФЗ в целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создается и ведется единая информационная система, взаимодействие которой с иными информационными системами в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона № 44-ФЗ обеспечивает:

1) формирование, обработку, хранение и предоставление данных (в том числе автоматизированные) участникам контрактной системы в сфере закупок в рамках отношений, указанных в ч. 1 ст. 1 ст. 4 Закона № 44-ФЗ;

2) контроль за соответствием:

а) информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

б) информации, включенной в планы-графики закупок (далее также - планы-графики), информации, содержащейся в планах закупок;

в) информации, содержащейся в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

г) информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;

д) условий проекта контракта, направляемого в форме электронного документа участнику закупки, с которым заключается контракт, информации, содержащейся в протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

е) информации о контракте, включенной в реестр контрактов, заключенных заказчиками, условиям контракта;

3) использование усиленной квалифицированной электронной подписи (далее - усиленная электронная подпись) для подписания электронных документов, предусмотренных Законом № 44-ФЗ;

Правила функционирования единой информационной системы в сфере закупок утверждены Постановлением Правительства РФ от 23.12.2015 № 1414.

Размещение в единой информационной системе планов закупок, планов-графиков закупок осуществляется в соответствии с Правилами размещения в единой информационной системе в сфере закупок планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 29.10.2015 № 1168.

Субъектами административных правонарушений по ст. 7.30 КоАП РФ являются:

1) юридические лица - заказчики, уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации и их должностные лица (ч. ч. 1, 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 3 ст. 7.30 КоАП РФ). Согласно п. 11 ст. 3 Закона № 44-ФЗ:

а) уполномоченный орган, уполномоченное учреждение - государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные ст. 26 Закона № 44-ФЗ;

б) специализированная организация - юридическое лицо, привлекаемое заказчиком в соответствии со ст. 40 Закона № 44-ФЗ;

2) должностные лица заказчика, размещающего в единой информационной системе в сфере закупок извещения об осуществлении закупки (ч. ч. 1.5, 1.6, 1.7 ст. 7.30 КоАП РФ, ст. 42 Закона № 44-ФЗ);

3) должностные лица - члены конкурсной, аукционной, котировочной или единой комиссии (ч. ч. 2, 2.1, 4, 4.1, 4.2, 6, 7, 8, 13, 14 ст. 7.30 КоАП РФ);

4) должностные лица оператора электронной площадки (ч. 10 ст. 7.30 КоАП РФ);

5) должностные лица государственного или муниципального заказчика (ч. 11 ст. 7.30 КоАП РФ);

6) должностные лица заказчика, уполномоченного органа (ч. 15 ст. 7.30 КоАП РФ).

Субъективная сторона правонарушения по ст. 7.30 КоАП РФ характеризуется умыслом или неосторожностью.

Статья 7.32 КоАП РФ устанавливает административную ответственность за нарушение порядка заключения, изменения контракта.

Объектом административного правонарушения по ст. 7.32 КоАП РФ являются общественные отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах за счет средств соответствующих бюджетов.

Объективную сторону административных правонарушений, предусмотренных ст. 7.32 КоАП РФ, составляет:

а) нарушение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения, оператором электронной площадки установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок порядка и (или) сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), не более чем на 3 рабочих дня (ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ);

б) нарушение должностным лицом заказчика, должностным лицом уполномоченного органа, должностным лицом уполномоченного учреждения,

оператором электронной площадки установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок порядка и (или) сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), более чем на 3 рабочих дня (ч. 2 ст. 7.32 КоАП РФ);

в) нарушение оператором электронной площадки установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок порядка и (или) сроков блокирования, прекращения блокирования операций по счету участника электронного аукциона для проведения операций по обеспечению участия в электронных аукционах (ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ);

г) нарушение оператором электронной площадки установленного законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок порядка ведения реестра участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке (ч. 4 ст. 7.32 КоАП РФ);

д) нарушение оператором электронной площадки правил документооборота при проведении электронного аукциона, а также порядка и (или) сроков размещения, направления информации и (или) уведомлений, проектов контрактов, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (ч. 5 ст. 7.32 КоАП РФ);

е) разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки информации об участнике электронного аукциона до подведения результатов электронного аукциона (ч. 6 ст. 7.32 КоАП РФ).

Субъектами административных правонарушений по ст. 7.32 КоАП РФ являются:

а) должностные лица заказчика (ч. ч. 1, 2, 3, 8 - 10 ст. 7.32 КоАП РФ);

б) юридические лица - заказчики, их должностные лица (ч. ч. 4, 5, 6 ст. 7.32 КоАП РФ);

в) индивидуальные предприниматели и юридические лица - поставщики по контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, должностные лица (ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ).

Субъективная сторона правонарушения по ст. 7.32 КоАП РФ характеризуется умыслом или неосторожностью.

3.2. Административная и судебная практика применения ответственности за нарушения законодательства при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд в сфере дорожного строительства

Административная и судебная ответственность по такой категории дел как проведение закупок для государственных и муниципальных нужд довольно обширна, особенно с момента введения в КоАП РФ статей по ответственности за нарушение законодательства о закупках.

Частью 6 ст. 7.32.3 КоАП РФ предусматривается административная ответственность за нарушение установленных законодательством РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц сроков размещения в ЕИС в сфере закупок изменений, вносимых в правовые акты, регламентирующие правила закупки товаров, работ, услуг заказчиком, утвержденные с учетом положений законодательства РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. За совершение данного правонарушения предусматривается наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 5 тыс. до 10 тыс. рублей, а на юридических лиц - от 10 тыс. до 30 тыс. рублей.

Несоблюдение предусмотренных законодательством РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 тыс. до 3 тыс. рублей, а юридических лиц - от 5 тыс. до 10 тыс. рублей (ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ).

Наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 2 тыс. до 3 тыс. рублей, а на юридических лиц - от 5 тыс. до 10 тыс. рублей предусмотрено за предъявление требований к участникам закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, к закупаемым товарам, работам, услугам и (или) к условиям договора либо оценка и (или) сопоставление заявок на участие в закупке по критериям и в порядке, которые не указаны в документации о закупке товаров, работ, услуг (ч. 8 ст. 7.32.3 КоАП РФ).

Частью 7.2 ст. 19.5 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за невыполнение в установленный срок законного решения или предписания федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, либо его территориального органа об устранении нарушений законодательства РФ в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. За совершение данного административного правонарушения предусмотрено наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 30 тыс. до 5 тыс. рублей, а на юридических лиц - от 300 тыс. до 500 тыс. рублей.

Практика исходит из того, что строительство, реконструкция, капитальный ремонт объекта капитального строительства осуществляются на основании проектной документации, которая содержит показатели, связанные с определением соответствия выполняемых работ, оказываемых услуг потребностям заказчика.

Отсутствие в документации требований к качеству, техническим характеристикам товара, работ, услуг, требований к их безопасности, требований к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, требований к размерам, упаковке, отгрузке товара, требований к результатам работ, в том числе отсутствие проектной документации, приводит к невозможности формирования участником закупки предложения по исполнению договора.

Таким образом, объединение заказчиком в рамках одной закупки работ по разработке проектно-сметной документации и работ по строительству объекта означает неустановление надлежащим образом объемов работ, подлежащих выполнению по договору, что, как следствие, лишает участников закупки обоснованно сформировать свое предложение.

По одному из дел, Заказчиком неправомерно объединены в один объект закупки работы по разработке проектно-сметной документации и работы по капитальному ремонту, а также неправомерным является включение в один лот работ по указанным в техническом задании Документации местоположениям, что нарушает пункт 3 части 9 статьи 4, пункт 1 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

В соответствии с пунктами 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках в документации указываются критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

В соответствии с пунктом 4.9.3.1 Документации в рамках оценочной стадии комиссия оценивает и сопоставляет конкурентные предложения, которые по результатам предварительного рассмотрения по отборочным критериям не были отклонены, при этом экспертами производится оценка предложений по установленным критериям, определяющим качество предложения Участника. Оценка производится в баллах (по пятибалльной системе), при этом для каждого критерия в зависимости от его значимости устанавливаются следующие весовые коэффициенты:

а) цена договора. Значимость данного критерия, т.е. весовой коэффициент оценок по данному критерию, составляет 40%;

б) квалификация участника (наличие опыта выполнения аналогичных договоров, управленческой компетентности и положительной деловой репутации (подтвержденной письмами от заказчиков), обеспеченность кадровыми ресурсами, обеспеченность материально-техническими ресурсами). Значимость данного критерия, то есть весовой коэффициент оценок по данному критерию, составляет 60%.

В процессе оценки заявок на участие в Запросе предложений по критерию «Квалификация участника» каждым членом Комиссии каждой заявке дается индивидуальная оценка степени выгоды содержащихся в ней условий относительно других заявок путем присвоения балла от 0 до 5.

Итоговая оценка каждой заявки рассчитывается путем взвешенного суммирования оценок по критериям «Цена договора», «Квалификация участника». Рассчитанная таким образом в отношении каждой заявки сумма рассматривается как оценка степени выгоды содержащихся в ней условий исполнения договора (чем больше, тем лучше).

Вместе с тем установленный в Документации порядок оценки заявок не позволяет объективно выявить лучшее условие выполнения договора ввиду того, что из Документации не представляется возможным определить, что Заказчик подразумевает под понятием «чем больше, тем лучше», что Заказчик имеет в виду под понятием «аналогичные договоры», какой управленческой компетентностью, положительной деловой репутацией, обеспеченностью какими кадровыми, материально-техническими ресурсами должен обладать участник Запроса предложений для того, чтобы заявка участника Запроса предложений набрала максимальное количество баллов.

Исходя из материалов настоящего дела об административном правонарушении порядок оценки и сопоставления заявок на участие в Конкурсе в Документации определен ненадлежащим образом, что нарушает пункты 12, 13 части 10 статьи 4 Закона о закупках.

Согласно части 7 статьи 7.32.3 КоАП, за несоблюдение предусмотренных законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц требований к содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, работ, услуг предусмотрена административная ответственность.

Таким образом, в действиях заказчика, выразившихся в несоблюдении предусмотренных законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц требований к

содержанию извещений о закупке товаров, работ, услуг и (или) документации о закупке товаров, содержится состав административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена частью 7 статьи 7.32.3 КоАП РФ.

Проанализировав все материалы дела, Комиссия ФАС России передала их для исследования на предмет наличия состава административного правонарушения должностному лицу ФАС России.

Должностное лицо ФАС России, рассмотрев материалы дела, приняло решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования. Административное расследование позволило определить субъекта административного правонарушения - лицо, утвердившее документацию о торгах.

По итогам рассмотрения дела об административном правонарушении должностное лицо ФАС России не усмотрело признаков малозначительности совершенного правонарушения и приняло решение о привлечении заказчика к административной ответственности¹.

Административной практикой выработан подход, что Заказчик не вправе проводить открытый конкурс на выполнение работ по строительству железнодорожного переезда и искусственных дорожных сооружений в одном лоте. Так, по одному из дел Заказчиком проведен открытый конкурс на право заключения государственного контракта на выполнение остатков подрядных работ по строительству объекта капитального строительства: «Реконструкция железнодорожного переезда» (далее - Конкурс).

В Федеральную антимонопольную службу поступила жалоба Заявителя на действия Аукционной комиссии при проведении Заказчиком, Уполномоченным органом, Оператором электронной площадки Аукциона.

¹ Постановление ФАС России от 03.11.2017 по делу № 223ФЗ-41/17/АК570-17 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справоч. информ. прав. система – Версия 3000.03.18.

В результате рассмотрения жалобы и осуществления в соответствии с пунктом 1 части 15 статьи 99 Закона №4-ФЗ внеплановой проверки Комиссия установила следующее:

Согласно части 5 статьи 24 Закона о контрактной системе заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 Закона о контрактной системе. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

В соответствии с частью 2 статьи 48 Закона о контрактной системе заказчик во всех случаях осуществляет закупку путем проведения открытого конкурса, за исключением случаев, предусмотренных статьями 56, 57, 59, 72, 83, 84 и 93 Закона о контрактной системе.

Согласно части 2 статьи 59 Закона о контрактной системе заказчик обязан проводить электронный аукцион в случае, если осуществляются закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, установленный Правительством Российской Федерации.

Перечень товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме, утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2016 года № 471-р. 13.05.2016 подписано распоряжение Правительства Российской Федерации № 890-р, в соответствии с которым в примечание № 4 Перечня включены работы строительные (код 41.2, 42, 43 (кроме кода 43.13)) по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности (ОКПД2) ОК 034-2014 (КПЕС 2008) (далее - ОКПД2), за исключением работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных и уникальных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Согласно пункту 6 Указа Президента РФ от 23.05.1996 № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации,

Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус федеральных органов исполнительной власти, а также организаций, вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении семи дней после дня их первого официального опубликования.

Иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, вступают в силу со дня их подписания.

Таким образом, распоряжение Правительства Российской Федерации № 890-р вступило в силу 13 мая 2016 года.

Следовательно заказчики обязаны проводить электронный аукцион вне зависимости от начальной (максимальной) цены контракта в случае закупки работ, включенных в код ОКПД2 41.2, 42, 43, а именно работы строительные (кроме кода 43.13).

Исходя из материалов настоящего дела установлено, что объектом закупки является выполнение остатков подрядных работ по строительству объекта капитального строительства: «Реконструкция железнодорожного переезда», при этом начальная (максимальная) цена контракта превышает 150 000 000 рублей и составляет 1 229 097 328 рублей, код ОКПД2 42.11.20.000.

Кроме того, извещение об осуществлении закупки размещено в ЕИС 16.05.2016.

Следовательно, в соответствии с действующим на момент публикации извещения о проведении Конкурса законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок Заказчик, Уполномоченный орган не вправе был проводить закупку в форме конкурса.

При этом, согласно части 2 статьи 56 Закона о контрактной системе, проведение конкурса с ограниченным участием применяется в случае, если поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по причине их технической и

(или) технологической сложности способны осуществить только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации.

Таким образом, Законом о контрактной системе устанавливаются возможные случаи проведения конкурса с ограниченным участием, в том числе если товары (услуги, работы) в силу их особой сложности, инновационного или специализированного характера могут быть поставлены или выполнены ограниченным числом поставщиков, имеющих необходимый уровень квалификации.

Случаи отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 04.02.2015 № 99 (далее - Постановление).

В соответствии с пунктом 5 Приложения 2 к Постановлению, в случае выполнения работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту особо опасных, технически сложных объектов капитального строительства, а также искусственных дорожных сооружений, включенных в состав автомобильных дорог федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, в случае если начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд превышает 150 млн рублей, для обеспечения муниципальных нужд - превышает 50 млн рублей, у Заказчика имеются правовые основания для определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса с ограниченным участием.

Исходя из материалов настоящего дела установлено, что в объект закупки включены особо опасные, технически сложные объекты капитального строительства, а также искусственные дорожные сооружения.

Принимая во внимание, что в рамках сформированного Заказчиком, Уполномоченным органом объекта закупки, помимо работ по строительству

искусственных дорожных сооружений (а также объект закупки относится к объектам технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера), предполагается осуществление работ строительных, включенных в коды 41.2, 42, 43 (кроме кода 43.13) ОКПД, установлено, что осуществление рассматриваемой закупки путем проведения открытого конкурса не соответствует требованиям Закона о контрактной системе. На основании изложенного в рассматриваемом случае закупка работ по строительству железнодорожного переезда и искусственных дорожных сооружений в одном лоте не может осуществляться путем проведения открытого конкурса.

Таким образом, действия Заказчика, выразившиеся в неправомерном выборе способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения открытого конкурса, нарушают часть 5 статьи 24 Закона о контрактной системе.

Согласно части 2 статьи 7.29 КоАП, за принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в том числе решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), в случае, если определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона, предусмотрена административная ответственность.

Проанализировав все материалы дела, Комиссия ФАС России передала их для исследования на предмет наличия состава административного правонарушения должностному лицу ФАС России.

Должностное лицо ФАС России, рассмотрев материалы дела, приняло решение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования. Административное расследование позволило определить субъект административного правонарушения - лицо, утвердившее документацию о торгах.

По итогам рассмотрения дела об административном правонарушении должностное лицо ФАС России не усмотрело признаков малозначительности совершенного правонарушения и приняло решение о привлечении должностного лица заказчика к административной ответственности¹.

В правоприменительной практике антимонопольный орган редко прибегает к применению малозначительности при рассмотрении дел об административных правонарушениях, поскольку составы правонарушений, по которым орган полномочен привлекать к административной ответственности, существенным образом нарушают публичный интерес.

Анализ практики показывает, что малозначительность применяется органом в подавляющем большинстве случаев при нарушении законодательства о контрактной системе, в частности при непредставлении каких-либо документов, которые никак не влияют на итоги проведения закупочной процедуры. Например, Постановлением ФАС России от 12.10.2017 по делу № АК451-17² производство по делу об административном правонарушении было прекращено в связи с малозначительностью совершенного правонарушения (нарушение ч. 3 ст. 103 Закона № 44-ФЗ «О контрактной системе» - не был предоставлен акт приемки поставленного товара). В другом деле должностное лицо заказчика, не разместив отчет об исполнении контракта, нарушило ч. 9 ст. 94 Закона о контрактной системе, что также было квалифицировано органом как малозначительное деяние (Постановление ФАС России от 12.10.2017 по делу № АК448-17)³.

В целях формирования единообразных подходов к практике применения института малозначительности ФАС России были разработаны Методические рекомендации по применению ст. 2.9 КоАП РФ (в части прекращения дел об

¹ Постановление ФАС России от 16.05.2017 по делу № К-848/16/АК263-17 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справоч. информ. прав. система – Версия 3000.03.18.

² Постановление ФАС России от 12.10.2017 по делу № АК451-17 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справоч. информ. прав. система – Версия 3000.03.

³ Постановление ФАС России от 12.10.2017 по делу № АК448-17 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справоч. информ. прав. система – Версия 3000.03.18.

административных правонарушениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства).

Согласно данным Рекомендациям должностным лицам антимонопольных органов при оценке возможности применения малозначительности следует исходить из следующего. Не могут быть квалифицированы в качестве малозначительных нарушение порядка и сроков представления в орган ходатайств, непредставление сведений по запросу либо представление недостоверных сведений, так как данное представляет угрозу общественным отношениям в сфере антимонопольного контроля. Такая угроза заключается в затруднении возможности осуществления антимонопольного контроля независимо от степени влияния на конкуренцию сделок и действий, подлежащих антимонопольному контролю¹.

Должностные лица антимонопольного органа не вправе освобождать нарушителей от административной ответственности при наличии доказательств совершения лицом правонарушений, предусмотренных ст. ст. 14.31 - 14.33, ч. ч. 2.1 - 2.6 ст. 19.5, ч. ч. 3 - 5 ст. 19.8 КоАП РФ.

И только в отдельных случаях могут быть признаны малозначительными нарушение порядка и сроков представления уведомлений (если пропуск срока незначителен - до 15 дней) и представление неполных сведений о группе лиц (к примеру, не представлена информация о лице, которая не имеет значения для принятия органом решения по рассматриваемой сделке, совершенной в уведомительном порядке в соответствии со ст. 31 Закона о защите конкуренции).

Таким образом, исходя из анализа административной и судебной практики представляется возможным сделать вывод, что среди наиболее распространенных нарушений при закупках в сфере дорожного строительства можно выделить такие как отсутствие проектной документации, объединение в один лот работ по

¹ ФАС России. Методические рекомендации по применению статьи 2.9 КоАП РФ (в части прекращения дел об административных правонарушениях, связанных с нарушением антимонопольного законодательства, по малозначительности) // Консультант плюс.

разработке проектно-сметной документации и работ по строительству, неверный выбор способа закупки.

Данные нарушения могут привести к ограничению конкуренции. При этом контрольные органы по конкретным делам применяют в отношении должностных лиц заказчиков такое основания освобождения от административной ответственности как малозначительности.

Административная и судебная практика исходит из того, что неразмещение при проведении закупки по строительству объекта капитального строительства заказчиком в составе документации о закупке проектно-сметной документации влечет привлечение к административной ответственности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении следует отметить, что в практике закупок для государственных нужд в строительстве, в частности в дорожном строительстве, используются конкурсные методы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей): конкурсы и аукционы, причем электронные аукционы в дорожно-строительной отрасли неуклонно вытесняют другие виды тендеров.

Электронные аукционы призваны влиять на конкурентоспособность за счет расширения их участников, что в свою очередь должно повысить качество услуг в дорожном строительстве.

Планирование закупок для государственных и муниципальных нужд необходимо для решения следующих важных стратегических задач:

- разумное и целенаправленное использование средств бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов и контроль за расходованием средств;
- экономия средств бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов;
- запрет на перерасход бюджетов различных уровней и внебюджетных фондов;
- определение примерного количества товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд.

В России проблема выбора поставщика, обеспечивающего качественную работу по минимальной стоимости контракта, стоит остро.

Для реализации принципов добросовестной конкуренции необходимо принять все возможные меры для того, чтобы размещение договоров дорожного строительства было максимально открытым и прозрачным в соответствии с федеральным законом № 44-ФЗ.

Система государственных контрактов в России такова, что крайне сложно избежать коррупционных рисков при отборе победителей, в том числе и в процедуре предварительной квалификации. Федеральный закон №44-ФЗ, направленный на регулирование этой сферы, вызывает жалобы из-за

неэффективности и легкости обхода недобросовестными сторонами как со стороны заказчиков, так и со стороны исполнителей.

Система предквалификационного отбора в основном используется крупными компаниями, такими как «Газпром», «Транснефть», НК «Роснефть» и другими, имеющими меньшие бюджеты, ограниченные (выбор поставщиков требует дополнительных затрат).

Каждая крупная государственная компания разрабатывает свою собственную методологию. Как правило, больший вес имеет экспертное мнение, и эксперты демонстрируют поразительное единодушие. Результат predetermined, это особенно актуально для дорожно-строительной отрасли, где на долю субъективных критериев (экспертного заключения) приходится 40 % от общей оценки предложений. Закон №44-ФЗ, статья 58 содержит «привлечение экспертов и экспертных организаций к проведению конкурсов», но не раскрывает их требования-это существенное упущение. Отсутствие единых правил и методов проведения предквалификационного отбора, закрепленных государством, только увеличивает вероятность возникновения проблем.

Представляется целесообразным в статье 58 Закона №44-ФЗ внести изменения и ввести в действие нормативные акты, не зависящие от рейтинговой оценки, что позволит решить проблему использования предварительных выборов малых предприятий или государственных органов. Например, если объект сложный или особо опасный, заказчик обоснованно хочет видеть среди подрядчиков компании с высоким уровнем конкурентоспособности и достаточно указать это в конкурсной документации. Такая возможность фильтрации защитит процедуру закупки от недобросовестных игроков, значительно снизит риск неисполнения контракта, а также послужит инструментом борьбы с незаконным демпингом.

Целесообразное применение закона в области государственного и муниципального заказа является сложнейшей задачей. Наиболее сложным вопросом заявки является процедура формирования начальной (максимальной) цены контракта, которая обязательно используется в таких закупках, как

конкурсные предложения и запрос котировок. Представляется целесообразным применить метод, рекомендованный Минэкономразвития, – метод сопоставимых рыночных цен (Анализ рынка). На основе анализа административной и судебной практики представляется возможным сделать вывод о том, что среди наиболее распространенных нарушений при проведении закупок в сфере дорожного строительства можно выделить такие, как отсутствие проектной документации, объединение в один лот работ по разработке проектно-сметной документации и проведению строительных работ, неправильный выбор метода закупок.

Эти нарушения могут ограничить конкуренцию. При этом контролирующие органы в конкретных случаях применяют к должностным лицам заказчиков такие основания освобождения от административной ответственности, как малозначительность.

Отсутствие конкуренции в сфере государственных закупок является основной проблемой дорожно-строительной отрасли.

На сегодняшний день активно ведется работа по нормативно-правовому регулированию вопросов в сфере деятельности, что позволяет совершенствовать механизм государственных закупок, устанавливать антидемпинговые меры при проведении тендеров и аукционов, а также указывать новые способы определения заказчика.

В целях повышения качества дорожно-строительных работ, выполняемых по результатам государственных закупок, представляется необходимым предусмотреть в законодательстве возможность установления в качестве основного критерия не более низкой цены, предлагаемой участником закупки, а квалификационного критерия участника (стаж работы, деловая репутация и др.).

Эти изменения позволят добиться лучшего результата работы в дорожно-строительной отрасли и обеспечат эффективное использование бюджетных средств.

Кроме того, с точки зрения повышения эффективности выполнения контрольных функций, представляется целесообразным:

- уточнить обязанности заказчика по контролю за выполнением условий государственных контрактов, для чего в Федеральном Законе № 44-ФЗ закрепить обязанность заказчика обратиться в суд с заявлением о взыскании сумм неустоек, штрафов и пеней за нарушение контрагентом обязательств;

- утвердить на федеральном уровне порядок проведения контрольных мероприятий;

- предусматривает уплату государственной пошлины при подаче жалобы в контролирующие органы.

Это тоже необходимо:

- разработка унифицированных (типовых) проектов нормативных правовых актов по вопросам, связанным с регулированием на региональном и муниципальном уровнях, а также типовых форм договоров;

- внести изменения в Федеральный Закон № 44-ФЗ в части закрепления требования к формированию НМЦК на выполнение работ по текущему ремонту объектов капитального строительства, реконструкции или капитальному ремонту объектов капитального строительства путем применения метода сопоставимых рыночных цен.

- установить обязанности для подрядчика выполнять работы по стоимости, определяемой в соответствии с нормативными документами по определению сметной стоимости, а также внести изменения в Градостроительный кодекс в части закрепления порядка формирования и уточнения стоимости выполнения работ по строительству, реконструкции или капитальному ремонту объектов капитального строительства с использованием метода сопоставимых рыночных цен.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. – 08.04.2013. – № 14. – Ст. 1652.

2. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 14 – Ст. 1652.

3. Федеральный закон от 29.12.1994 №79-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О государственном материальном резерве». // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №1. – Ст. 3.

Материалы судебной практики

4. Решение Арбитражного суда Свердловской области от 28.05.2018 по делу № А60-70089/2017 // СПС Консультант плюс.

5. Постановление ФАС России от 03.11.2017 по делу № 223ФЗ-41/17/АК570-17 // Обзор административной практики в сфере закупок по 223-ФЗ (декабрь 2017 года) (Управление контроля размещения государственного заказа ФАС России) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справоч. информ. прав. система – Версия 3000.03.18 / ЗАО «Консультант Плюс» г. Москва, ООО«Сага Проект» г. Тюмень, – Электрон. баз. дан. и прогр. – М.: ЗАО «Консультант Плюс», 1992–2019. – Загл. сэкрана. – Содерж. КонсультантПлюс: Версия Проф., КонсультантАрбитраж: ФАС России.

6. Постановление ФАС России от 16.05.2017 по делу № К-848/16/АК263-17 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справоч. информ. прав. система – Версия 3000.03.18 / ЗАО «Консультант Плюс» г. Москва, ООО«Сага Проект» г. Тюмень, – Электрон. баз. дан. и прогр. – М.: ЗАО «Консультант Плюс», 1992–

2019. – Загл. сэкрана. – Содерж. КонсультантПлюс: Версия Проф.,
КонсультантАрбитраж: ФАС России.

7. Постановление ФАС России от 12.10.2017 по делу № АК451-17 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справоч. информ. прав. система – Версия 3000.03.18 / ЗАО «Консультант Плюс» г. Москва, ООО«Сага Проект» г. Тюмень, – Электрон. баз. дан. и прогр. – М.: ЗАО «Консультант Плюс», 1992–2019. – Загл. сэкрана. – Содерж. КонсультантПлюс: Версия Проф.,
КонсультантАрбитраж: ФАС России.

8. Постановление ФАС России от 12.10.2017 по делу № АК448-17 // Консультант Плюс [Электронныйресурс]: справоч. информ. прав. система – Версия 3000.03.18 / ЗАО «Консультант Плюс» г. Москва, ООО«Сага Проект» г. Тюмень, – Электрон. баз. дан. и прогр. – М.: ЗАО «Консультант Плюс», 1992–2019. – Загл. сэкрана. – Содерж. КонсультантПлюс: Версия Проф.,
КонсультантАрбитраж: ФАС России;

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

9. Акимова, М.А., Белицкая, А.В., Белых, В.С. Актуальные вопросы современного конкурентного права. Сборник научных трудов / М.А. Акимова, А.В. Белицкая, В.С. Белых и др.; отв. ред. М.А. Егорова. – М.: Юстицинформ, 2017. – Вып. 1. – С.78.

10. Алехин, А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. Особенная часть: учебник. / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: Зерцало-М, 2016. – С. 272.

11. Агапов, А. Б. Административное право: учебник для вузов по направлению «Юриспруденция» и специальностям «Юриспруденция» и «Правоохран. Деятельность» / А. Б. Агапов. – 9-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2014. – С. 937.

12. Баланцев, Е. В. Контрактная система и бюджетные учреждения: жить станет лучше? / Е. В. Баланцев // Советник в сфере образования. – 2016. – № 4. – С. 33-37.

13. Джамирзе, Б.Ю. Отдельные аспекты реализации административного наказания применяемого в отношении юридических лиц / Б.Ю. Джамирзе // Бизнес в законе. Экономико-юридический журнал. – 2015. – № 4. – С. 51-54.

14. Зернова, И. К. Контрактная система в сфере госзакупок / И. К. Зернова // Учреждения образования: бухгалтерский учет и налогообложение. – 2017. – № 8. – 273 с.

15. Кикавец, В.В. Судебные споры в контрактной системе: научно-практическое пособие / В.В. Кикавец // СПС КонсультантПлюс. – 2018.

16. Кононов, П.И. О некоторых актуальных проблемах административной ответственности юридических лиц (по материалам арбитражно-судебной практики) / П.И. Кононов // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – № 3. С. 45-49.

17. Косарев, К. В. Некоторые проблемы Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / К. В. Косарев // Право и экономика. – 2018. – № 7. – С. 21-26;

18. Куличев, Р.Б. Правовое регулирование подрядных работ для государственных нужд. / Р.Б. Куличев // – М.: Юстицинформ, – 2016. – 278с.

19. Ларичев, В.Д. Правовые меры предупреждения преступности в сфере строительства. / В.Д.Ларичев // Безопасность бизнеса. 2014. – № 1. – 389с.

20. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: научно-практический комментарий к Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (постатейный) / А.Е. Кирпичев, В.А. Кондратьев, Б.Е. Кошелюк и др.; под ред. Б.Е. Кошелюка. Москва: Проспект, 2019. – 944 с.

21. Очаковский, В.А., Иваненко, И.Н., Крутова, Я.А., Письменная, И.В. Юридическое лицо как субъект административной ответственности. / В.А. Очаковский, И.Н. Иваненко, Я.А. Крутова, И.В. Письменная // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. – 2016. – № 116. – С. 1-17.

22. Очередыко, В.П., Кокорин, И.С. От теоретической неопределенности к противоречивости судебной практики при определении вины и административной ответственности юридических лиц / В.П. Очередыко, И.С. Кокорин // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 4. – С. 267-278.

23. Панов, А.Б. Административная ответственность юридических лиц: Монография. / А.Б. Панов // М.: Юр. норма. НИЦ ИНФРА-М, 2016. – 117 с.

24. Перцов, Л. В. Контрактной системе быть / Л. В. Перцов // Бюджет. – 2017. – № 5. – 189с.

25. Патласов, О. Ю. Алгоритмы проведения тендеров и модель отбора участников / О. Ю. Патласов, А. М. Самарин // Омский научный вестник. – 2016. – № 5. – С. 46-52;

26. Патласов, О. Ю. Нейросетевое моделирование оценки финансового состояния участников коммерческих тендеров и госзакупок / О. Ю. Патласов, А. М. Самарин // Вестник СибАДИ. – 2014. – Вып. 4 (38). – С. 135-144;

27. Пинчук, Т. О. Развитие механизмов системы государственных закупок инновационной строительной продукции / Т. О. Пинчук // Современные технологии. Системный анализ. Моделирование. – Иркутск. – 2017. – № 4. – 186с.

28. Постатейный комментарий к Кодексу РФ об административных правонарушениях. Часть первая / Р.В. Амелин, А.В. Колоколов, М.Д. Колоколова и др.; под общ. ред. Л.В. Чистяковой. // М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, – 2019. – Т. 1. – 875с.

29. Пуров, С.Ю. Публичные закупки: проблемы правоприменения. Материалы Третьей Всероссийской научно-практической конференции (9 июня 2015 г., МГУ имени М.В. Ломоносова). / С.Ю. Пуров // М.: Юстицинформ. – 2015. – 15с.

30. Стахов, А.И., Кононов П.И., Гвоздева Е.В. Административное право России: учебник. / А.И. Стахов, П.И. Кононов, Е.В. Гвоздева // М.: Юрайт, – 2016. – 304 с.;

31. Степанова, Е.Е. Контрактная система в сфере закупок: опыт цивилистического исследования: монография. / Е.Е. Степанова //СПб.: Гамма. – 2018. – С. 89.

32. Судебно-бухгалтерская экспертиза /Кузьякин Ю.П., Бородин А.В., Парушина Н.В., Эриашвили Н.Д., Бобошко В.И., Россинская Е.Р.Гриф Министерства образования Российской Федерации // – Москва. – 2017. – 351 с.

33. Фомченков, А.А. Формирование экономически обоснованной начальной максимальной цены контракта как эффективный способ борьбы с коррупцией в сфере закупок / А.А. Фомченков // Прокурор. – 2016. – № 4. – С. 24 – 27.

34. Экономика дорожного хозяйства : учебник / А. И. Аврамов, А. А. Авсеенко, Е. Н. Гарманов ; под редакцией Е. Н. Гарманова. – М. : Академия, – 2016. – С.58.