Новоселов В.И.

О некоторых проблемах правового регулирования поставки товаров для государственных и муниципальных нужд

Дальневосточный институт управления – филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»

doi: 10.18411/lj-12-2018-68

idsp: ljjournal-12-2018-68

Аннотация

В статье на основании анализа действующего законодательства, судебной практики, рассматривается проблема правового регулирования процедуры определения поставщика и возможности одностороннего отказа от исполнения договора поставки в связи с включением поставщика в реестр недобросовестных поставщиков.

Ключевые слова: государственные закупки, государственные нужды, договор поставки товаров, закупка товаров.

Abstract

The article based on the analysis of the current legislation, judicial practice, addresses the problem of legal regulation of the procedure for determining the supplier and the possibility of unilateral refusal to execute the supply contract in connection with the inclusion of the supplier in the register of unscrupulous suppliers.

Keywords: government procurement, government needs, contract for the supply of goods, purchase of goods.

Договор поставки товаров для государственных и муниципальных нужд занимает центральное место в обеспечении потребностей государственных и муниципальных заказчиков. Закупки товаров осуществляют абсолютно все бюджетные учреждения: начиная от медицинских учреждений заканчивая закупками товаров воинскими частями для нужд обороны страны. Нужно отметить, что зачастую поставка товаров для государственных и муниципальных нужд имеет доминирующее положение, по отношению к закупкам на проведение работ и оказания услуг.

Например, уполномоченным органом на уровне Хабаровского края является Комитет государственного заказа Правительства Хабаровского края, учрежденный Распоряжением Губернатора Хабаровского края от 08 октября 2010 года № 559-р и осуществляющий закупки для нужд Правительства Хабаровского края, министерств и иных органов исполнительной власти Хабаровского края, казенных и бюджетных учреждений Хабаровского края. Анализ общедоступных данных за 2018 год, размещенных на сайте Единой государственной информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС), показывает следующее: из шести с половиной тысяч закупок товаров, работ, услуг, почти четыре с половиной тысячи являются закупками товаров. Таким образом, почти 69% заключаемых заказчиками на уровне субъекта Хабаровского края договоров являются договорами поставки для государственных нужд.

Статистический анализ закупок за 2018 год другого крупного заказчика Хабаровского края – Федерального казенного учреждения «Объединенное стратегическое командование Восточного военного округа» показывает аналогичную ситуацию: из 312 закупок, 194 являются закупками товаров, осуществляемых по договору поставки для государственных нужд, что составляет примерно 62% от общего объема закупок за год.

Таким образом, договор поставки играет ключевую роль в обеспечении государственных и муниципальных нужд. Однако, несмотря на многочисленные реформы законодательства о государственных (муниципальных) закупках, проблемы эффективности правового регулирования, качества закупаемых товаров и прозрачности

закупок, остаются не решенными. Это предопределяет актуальность исследования этих проблем и необходимость разработки предложений по их решению.

На сегодняшний день одной из наиболее актуальных проблем правового регулирования закупки товаров для государственных (муниципальных) нужд является регулирование проведения конкурентных процедур определения будущего поставщика для договора поставки (стороны договора). Согласно Федеральному закону от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о контрактной системе), к ним относятся: конкурс, аукцион, запрос котировок, запрос предложений. Конкурс и аукцион имеют как открытую форму, используемую для большинства закупок, так и закрытую форму проведения, применяемую для нужд закупок, составляющих государственную тайну или особо важных закупок, предусмотренных ст. 84 Закона о контрактной системе. В частности, к ним относятся особо важные закупки товаров для нужд обороны страны (п. 5 ч. 2 ст. 84 Закона о контрактной системе).

В то же время, несмотря на попытку законодателя детально проработать правовое регулирование проведения каждой процедуры, в настоящее время возникают проблемы, связанные с применением норм Закона о контрактной системе закупочными комиссиями при оценке заявок участников конкурентных процедур. Так, в докладе Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю «О правоприменительной практике за IV квартал 2018 года» отмечается, что одним из наиболее распространенных нарушений Закона о контрактной системе является необоснованный отказ в допуске участникам к участию в процедуре либо необоснованный допуск к участию.

Анализируя правовое регулирование проведения процедур и подачи заявок на участие в них, можно отметить, что нормы, регулирующие требования к документации, предоставляемой участником закупки, носят индивидуальный характер от процедуры к процедуре. Так, к запросу котировок в электронной форме установлены одни требования (ч. 9 ст. 83.2 Закона о контрактной системе, а для электронного аукциона (ст. 66 Закона о контрактной системе) схожие по существу требования к документам участника подразделяются на две части заявки. Аналогичные требования установлены в ст. 54.4 Закона о контрактной системе для открытого конкурса в электронной форме, однако при этом в п. 6 ч. 6 этой статьи имеется уникальное требование о подтверждении квалификации участника конкурса, при этом отсутствие не влечет за собой отказ в допуске к участию.

Необходимость такой детальной проработки регулирования подачи заявок участниками процедур долгое время была необходима ввиду отсутствия электронных процедур определения поставщика. В связи с этим, необходимо было урегулировать состав первой и второй части конкурсной заявки, обеспечивая при этом необходимость соблюдения анонимности заявок и беспристрастности конкурсных комиссий.

Однако с вступлением в силу Федерального закона от 31 декабря 2017 г. №504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон №504-ФЗ), заказчики обязаны проводить открытые конкурентные процедуры в электронной форме с 1 января 2019 года. При этом законодатель пошел по правильному пути унификации процедур, введя Законом №504-ФЗ единый порядок заключения контракта по результатам электронных процедур (ст. 83.2 Закона о контрактной системе). При этом порядок заключения (подписания) контракта ранее был закреплен отдельно применительно к каждой из процедур.

Различные требования к оформлению заявок участников для каждой из процедур создают сложности при проведении конкурентных процедур определения поставщиков. В связи с этим видится необходимым предложить введение единого закрытого перечня документов, которые участнику закупки надлежит подавать при желании принять участие в процедуре определения поставщика. В него следует включить следующие позиции:

- документы и декларации, отражающие соответствие участника закупки единым требованиям к участнику закупки, закрепленным ст. 31 Закона о контрактной системе;
- предложение о цене и условиях поставки в соответствии с документацией соответствующей процедуры.

Введение подобного перечня позволит существенно упростить проведение процедуры определения поставщика, а также избежать судебных споров по поводу правильности оформления заявок участниками. При этом с помощью операторов электронных площадок будет обеспечено правильное формирование документации, что позволит сохранить особенности проведения отдельных процедур, как например, необходимость анонимности первых частей заявок при проведении конкурсов и электронных аукционов.

Подача заявки на участие в процедуре определения поставщика неразрывно связана с едиными требованиями к участникам закупок, установленными ст. 31 Закона о контрактной системе. Анализ правового регулирования и практики правоприменения позволяет утверждать, что имеется необходимость дальнейшего улучшения.

Так, ч. 1.1. Закона о контрактной системе устанавливает право заказчика установить требование об отсутствии в реестре недобросовестных поставщиков (далее – РНП) информации об участнике закупки, наличие которой запрещает участие в процедурах закупок сроком на 2 года.

В соответствии с ч. 2 ст. 1 Федерального закона от 17 июля 2009 г. №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил.

Таким образом, формирование полномочий заказчика таким образом, что у него остается возможность усмотрения при осуществлении такой коррупционно-опасной функции, как размещение заказов на поставку товаров для государственных нужд, представляется необоснованным с точки зрения противодействия коррупции. Допуск недобросовестного поставщика к конкурентной процедуре и его возможная победа может привести к повторному недобросовестному поведению стороны договора поставки для государственных (муниципальных) нужд, что в свою очередь приведет к его неисполнению, увеличению трат бюджета на повторное проведение процедуры и таким образом, нанесет ущерб охраняемым законом общественным интересам.

Исходя из изложенного, видится обоснованным и необходимым предложить внести изменение в ст. 31 Закона о контрактной системе, закрепив такое обязательное требование к участникам закупки, как отсутствие информации о них в реестре недобросовестных поставщиков. Включение данного требования приведет к единообразию правоприменения норм Закона о контрактной системе государственными заказчиками и увеличит прозрачность сферы государственных и муниципальных закупок. Стоит отметить, что аналогичное правило уже было закреплено в п. 10 Положения о казенных подрядах и поставках, входившего в Свод законов Российской Империи. В соответствии с правилом того времени, лицо, признанное судом в неисполнении обязательства по казенному подряду или поставке, более не допускалось к новым обязательствам с казною. Правило носило обязательный характер и применялось ко всем желающим заключить договор с казною.

При этом указанная норма имеет важнейшее значение для применения п. 1 ч. 15 ст. 95 Закона о контрактной системе, согласно которой заказчик обязан принять решение об одностороннем отказе от исполнения контракта в случае несоответствия поставщика требованиям, установленным закупочной документацией. Буквальное толкование данной нормы в совокупности с ч. 1.1 ст. 31 Закона о контрактной системе приводит к

обязанности заказчика расторгнуть договор поставки для государственных (муниципальных) нужд, в случае, если поставщик при исполнении был включен в РНП, т.к. такой поставщик не соответствует требованию закупочной документации об отсутствии информации в РНП.

Однако такой подход противоречит как общим основаниям одностороннего расторжения договора, закрепленным ст. 450 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ), так и основаниям для расторжения договора поставки (ст. 523 ГК РФ).

Так, по общему правилу, одностороннее расторжение договора допускается в случае существенного нарушения стороной условий договора (п. 1 ч. 2 ст. 450 ГК РФ). Часть 2 статьи 523 ГК РФ конкретизирует данное правило, отмечая, что существенным нарушением со стороны поставщика может являться поставка товаров ненадлежащего качества с недостатками, которые не могут быть устранены в приемлемый для покупателя срок, а также неоднократное нарушение сроков поставки товаров.

Таким образом, учитывая, что включение поставщика в РНП напрямую не оказывает влияние на обязательственное правоотношение, оно не может служить основанием для одностороннего расторжения договора со стороны заказчиков. Данный подход находит свое подтверждение в судебной практике. В частности, постановлением Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30 января 2015 г. по делу № А60-35762/2014 оставлено в силу решение о признании недействительным одностороннего расторжения муниципального контракта, как противоречащее общим основаниям расторжения договора, закрепленным ст. 450 ГК РФ. Аналогичная позиция изложена также в постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 21 апреля 2015 г. № 09АП-11847/2015-ГК. При этом следует учитывать, что подача поставщиком заведомо ложных сведений об отсутствии информации о себе в РНП, будет являться основанием для расторжения государственного (муниципального) контракта в связи с недопустимостью действий в обход закона с противоправной целью (ч. 1 ст. 10 ГК РФ).

Исходя из изложенного, наряду с внесением изменений в ч. 1.1 ст. 31 Закона о контрактной системе, необходимо внести изменение в ст. 95 Закона о контрактной системе, установив, что поставщик обязан соответствовать требованиям документации о наличии информации в реестре недобросовестных поставщиков исключительно на момент проведения процедуры определения поставщика и заключения контракта. Данное изменение позволит устранить правовую неопределенность и в совокупности, повысит общую эффективность правового регулирования.

Подводя итог, вышеизложенные рекомендации и предложения могут решить существующие проблемы правового регулирования процедур определения поставщика, а также устранить имеющиеся противоречия норм Закона о контрактной системе и норм Гражданского кодекса об основаниях расторжения договора поставки для государственных и муниципальных нужд.

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.
3. Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2018. – № 1 (ч. 1). - Ст. 88.
4. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 03.08.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
5. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ (ред. 11.10.2018) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

6. Распоряжение Губернатора Хабаровского края от 08.10.2010 «О создании Комитета государственного заказа Правительства Хабаровского края» (ред. от 28.10.2013) // Законодательство России. – 2010. – № 4.
 7. Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.01.2015 по делу № А60-35762/2014 [Электронный ресурс} // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 8. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 21.04.2015 № 09АП-11847/2015-ГК по делу № А40-178922/14 [Электронный ресурс} // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
 9. Доклад Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю «О правоприменительной практике за IV квартал 2018 года» // URL:https://habarovsk.fas.gov.ru/news/2018/12/12/doklad_habarovskogo_ufas_rossii.docx (дата обращения: 19.12.2018)
 10. Положение о казенных подрядах и поставках со всеми относящи-мися к этому предмету узаконениями, с разъяснениями Правительствующего Сената / Сост.: Максимов В.М.: Юрист, 1910. 624 с.
-