
**ОБЗОР ПРАКТИКИ ПО ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 5 АПРЕЛЯ 2013 Г.
№ 44-ФЗ “О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ,
РАБОТ, УСЛУГ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД”**

© 2014 Бурдонова Ольга Владимировна
Саратовский социально-экономический институт (филиал)
Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова
410003, г. Саратов, ул. Радищева, д. 89
начальник управления правового обеспечения
Саратовский филиал ОАО междугородной
и международной электрической связи “Ростелеком”
410012, г. Саратов, ул. Киселева, д. 40
E-mail: bekher@mail.ru

Рассмотрены существенные изменения в законодательстве о государственных закупках, судебная практика по Федеральному закону от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ по вопросам: действия закона во времени, круга лиц, имеющих право на подачу жалобы; включения поставки оборудования в контракт о строительстве. Сделаны выводы об отсутствии права на обжалование конкурса при недоказанности нарушения интересов подателя; о необходимости обосновывать нарушение прав и законных интересов при подаче жалобы и о возможности включения различных видов договоров в один конкурс при соблюдении определенных условий.

Ключевые слова: контрактная система, государственные закупки, применение закона о закупках, основания для обращения с жалобой.

В настоящее время регулирующая роль государства возрастает практически во всех сферах экономической деятельности, например в сфере занятости и производительности труда, в производстве, в установлении уровня цен, сборе налогов, правительственных расходах и в распределении ресурсов, хотя основная экономическая активность государства состоит из таких категорий, как закупка товаров (или услуг), продажа товаров (услуг), налоги, субсидии, создание или погашение общественного долга. В сфере государственных закупок важнейшую роль играют федеральные законы и подзаконные акты, регулирующие процесс закупок, а также практика российских судов и контролирующих органов по рассмотрению конкретных споров в данной сфере деятельности¹.

Новый Федеральный закон о государственных закупках вступил в силу с 1 января 2014 г. Федеральный закон № 44-ФЗ “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” (далее - ФЗ № 44-ФЗ) принят в апреле 2013 г., подвергался обсуждению он уже в 2012 г. Политика в сфере контрактной системы государственных закупок нацелена

на наибольшую эффективность процесса, отсутствие искусственного снижения цены и, следовательно, возможности в дальнейшем передать закупку другому исполнителю. Новая система не ориентирована на снижение цены как на основной фактор, что позволяет надеяться на более высокое качество работы. Существенным нововведением закона специалисты признают детальное описание всего закупочного цикла, начиная от планирования закупки и заканчивая анализом конкретных результатов.

Новый закон установил дополнительные способы закупок, предоставил заказчику и поставщику возможность расторжения контракта в одностороннем порядке в случае ненадлежащего исполнения своих обязанностей контрагентом.

Предыдущий закон о закупках - Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ “О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд” (далее - ФЗ № 94-ФЗ) - подвергался неоднократной критике, поскольку нормы позволяли устраивать конкурс под конкретную организацию, не допуская конкурентов; не раскрывая конкретные требования к работам или выставя невыполнимые

требования участия неэффективных для контрактной системы исполнителей.

Несмотря на относительную новизну данного нормативного акта (восемь месяцев со дня вступления в силу), в настоящий момент имеется интересная для читателя судебная практика, обсудить которую предлагаем в настоящей статье.

Хотелось бы рассмотреть далее вопросы о лицах, имеющих право, с точки зрения норм законодательства, подавать жалобы в антимонопольные органы, о наличии оснований на подачу жалобы, а также о применении закона к различным правоотношениям.

В соответствии со ст. 105 ФЗ № 44-ФЗ любой участник закупки, а также осуществляющие общественный контроль общественные объединения, объединения юридических лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации имеют право обжаловать в судебном порядке или в порядке, установленном гл. 6, в контрольный орган в сфере закупок действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки, если такие действия (бездействие) нарушают права и законные интересы участника закупки. Статья 57 ФЗ № 94-ФЗ предписывала, что правом обжалования обладал любой участник размещения заказа. При этом участником закупки, согласно ст. 3 ФЗ № 44-ФЗ, могут являться любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Так, Департамент администрации г. Тюмени объявил в декабре 2013 г. конкурс. Дата окончания срока подачи заявок - 3 февраля 2014 г., дата оценки и сопоставления - 24 февраля. Индивидуальный предприниматель в январе 2014 г. подала в УФАС жалобу, указав, что требования конкурсной документации не соответствуют федеральному законодательству и не позволяют заявителю подать заявку на участие в конкурсе, чем ограничивают ее права. В решении о признании жалобы необоснованной УФАС указывает на отсутствие у заявителя заявки на участие в конкурсе, запроса о разъяснении документации, а также на право обжалования, согласно нормам антимонопольного законодательства, у лица, подававшего

заявку на участие, и на отсутствие нарушений в торгах².

Индивидуальный предприниматель, не согласившись с мнением УФАС, подала заявление в арбитражный суд. Судебными органами первой и второй инстанций позиция антимонопольного органа поддержана, в том числе апелляционным судом дано подробное разъяснение о применении в данном случае законодательства о государственных закупках и антимонопольного законодательства.

Как разъясняет суд, согласно ст. 18 Закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ "О конкуренции" (далее - Закон о защите конкуренции) антимонопольный орган рассматривает жалобы на действия (бездействие) организатора торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии при организации и проведении торгов, заключении договоров по результатам торгов или в случае, если торги, проведение которых является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации, признаны несостоявшимися, за исключением жалоб, рассмотрение которых предусмотрено законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Действия (бездействие) организаторов торгов, оператора электронной площадки, конкурсной или аукционной комиссии могут быть обжалованы в антимонопольный орган лицами, подавшими заявки на участие в торгах, а в случае, если обжалование связано с нарушением установленного нормативными правовыми актами порядка размещения информации о проведении торгов, порядка подачи заявок на участие в торгах, также иным лицом (заявителем), права или законные интересы которого могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов. Таким образом, как делает вывод суд, предусмотрено антимонопольным законодательством право обжалования действий организатора торгов только лицу, чьи права и законные интересы могут быть ущемлены или нарушены в результате нарушения порядка организации и проведения торгов.

Из материалов дела следует, что заявка от предпринимателя на участие в конкурсе не поступала, что позволяет апелляционной инстанции считать, что она не являлась участником конкурса или лицом, которому отказано в допуске к участию в аукционе. Предприниматель обладал правом обжалования действий организаторов торгов только в случае нарушения организатором конкурса установленного порядка

размещения информации о проведении, порядке подачи заявок и при условии представления надлежащих доказательств, подтверждающих нарушение прав и законных интересов в результате нарушения порядка организации и проведения конкурса.

Вместе с тем судом апелляционной инстанции исследованы нормы законодательства о закупках и сделаны интересные читателю выводы о следующем: суд первой инстанции при рассмотрении спора неправомерно применил нормы ФЗ № 44-ФЗ.

Согласно ст. 1 ФЗ № 94-ФЗ, действовавшего на момент возникновения спорных правоотношений, указанный нормативный акт регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных, муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений (далее - размещение заказа), в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов. В соответствии со ст. 3 указанного закона под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков. В соответствии со ст. 72 Бюджетного кодекса РФ государственные и муниципальные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств.

Исходя из вышеуказанных норм судом сделан вывод о регулировании ФЗ № 94-ФЗ правоотношений, при которых имеет место выделение соответствующим бюджетом денежных средств на оплату исполнения государственного (муниципального) контракта и при которых данные средства расходуются. ФЗ № 44-ФЗ регулируются сходные правоотношения.

Отношения, связанные с организацией транспортного обслуживания населения в границах городского округа, регулируются Положением об организации транспортного обслуживания населения г. Тюмени, утвержденным распоряжением Администрации города. Согласно п. 11 Положения перевозчик, с которым будет заключен договор, определяется по итогам конкурса комиссией по проведению конкурсов на осуществление регулярных перевозок по муниципальным маршрутам. Порядок проведения конкурса установлен Положением о конкурсе на осуществление перевозок по муниципальным маршрутам г. Тюмени, утвержденным распоряжением администрации г. Тюмени, принятым администрацией в пределах компетенции. Поскольку конкурс проводился органом местного самоуправления в целях решения вопроса местного значения, отсутствуют основания для применения положений ФЗ № 44-ФЗ.

Таким образом, предприниматель не обладала правом обжалования, поскольку отсутствовал факт нарушения организатором торгов ее законных интересов. А также к правоотношениям по проведению конкурса органом местного самоуправления по выполнению задачи местного значения ФЗ № 44-ФЗ не применяется.

Проблемной зоной для теоретиков и практиков по законодательству о закупках является наличие оснований для обращения с жалобой.

Так, ООО «Текстильная компания «Стенфорд» обратилось в арбитражный суд с заявлением, в котором просит признать недействительными: решение УФАС по жалобе этого Общества, действия аукционной комиссии по допуску к участию в аукционе, протокола рассмотрения первых частей заявок; договор, заключенный между заявителем и ФГОБУ ВПО по результатам аукциона. Свои требования оно обосновывает несоответствием аукционной документации заявке в части количественных показателей. Однако судом и антимонопольным органом установлено соответствие заявки техническому заданию, являющемуся приложением к конкурсной документации. Также арбитражным судом указано в решении на следующие обстоятельства³.

Исходя из положений Арбитражно-процессуального кодекса РФ целью обращения в суд является восстановление нарушенного или оспариваемого права. Заявитель допущен к участию в конкурсе, принял в нем участие наравне с другими, его конкурсная заявка принята и допущена к рассмотрению, оценена в соответствии с критериями, определенными в конкурсной документации, по результатам заяви-

тель признан победителем. Суд пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения требований, поскольку Общество не доказало, что проведенными торгами нарушены его права и законные интересы, а также того, каким образом вынесенным судебным актом будут восстановлены его нарушенные права.

В данной ситуации выводом является то, что необходимо мотивировать и обосновывать нарушение прав, а также то, каким образом могут быть восстановлены в результате принятия судебного акта или акта контролирующего органа экономические интересы.

В отдельную группу дел можно вынести дела о включении разных видов сделок в один конкурс.

Примером служит обращение ООО «Комплект сервис» в антимонопольный орган с жалобой на действия заказчика - департамента строительства Администрации г. Омска. Доводы жалобы связаны с тем, что в конкурсную документацию включена поставка товаров, технологически и функционально не связанных между собой. Комиссия УФАС, найдя их частично обоснованными, выдала предписание об аннулировании конкурса с ограниченным участием. Департамент обратился в суд¹.

Объектом закупки является выполнение работ по строительству дошкольного учреждения в микрорайоне «Прибрежный» г. Омска. Согласно ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, строительством является создание зданий, строений, сооружений. К данным видам работ относится весь единый технологически и функционально связанный комплекс работ по созданию здания, включающий в себя общестроительные работы, монтажные и пуско-наладочные работы, в том числе монтаж и наладку оборудования, необходимые для ввода объекта в эксплуатацию. Предметом конкурса выступает единый комплекс работ, включающий общестроительные работы, поставку и установку монтируемого оборудования, что, в свою очередь, является составной частью одного комплексного процесса создания нового здания. Законодательством не определены требования к порядку формирования лотов, следовательно, само по себе размещение заказа на строительство

объекта с включением требования по укомплектованию объекта оборудованием не может рассматриваться как нарушение требований действующего законодательства. В объект закупки включена поставка оборудования, подлежащего монтажу, к которому необходимо подвести систему водопровода и канализации с определенным диаметром, подвести электрические сети с определенным напряжением, сечением кабельной продукции и степенью защиты, выполнить общестроительные и монтажные работы в соответствии с габаритами и способом крепления монтируемого оборудования. Все указанные работы связаны между собой технологическим процессом.

Из данного примера представляется следующий вывод: возможно включение в один конкурс сделок с различным предметом и данный конкурс отвечает требованиям конкурентоспособности, если такие виды работ или услуг технологически неразрывно связаны друг с другом.

Применение закона заказчиками и исполнителями, практика рассмотрения антимонопольными органами и судами дополнит процесс применения закона, что приведет к принятию изменений к новому законодательству о закупках. В настоящий момент выходом для участников контрактной системы является принятие разъяснений со стороны высших судебных инстанций, обобщения судебной практики и другие способы обмена информацией между юристами и другими специалистами в области государственных закупок. Нашим предложением по внесению изменений в законодательство о закупках является введение понятия «недобросовестный заказчик», что позволит, на наш взгляд, нести большую ответственность, не допускать нарушения закона со стороны государственных структур, проводящих закупки, и развивать экономику страны в целом путем защиты интересов исполнителей в контрактной системе закупок.

¹ Агапова Т.А., Серегина С.Ф. Макроэкономика. 6-е изд., стереотип. М., 2004. С. 4.

² Данные взяты с сайта. URL: <https://kad.arbitr.ru>.

³ Там же.

⁴ Там же.

Поступила в редакцию 05.07.2014 г.