

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ ПРИ ОПИСАНИИ ОБЪЕКТА ЗАКУПКИ ДЛЯ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

© 2018 Мусабилова Динара Анваровна

кандидат юридических наук, доцент

© 2018 Жук Сергей Иванович

кандидат юридических наук, доцент

Набережночелнинский институт Казанского федерального университета  
423800, РТ, г. Набережные Челны, пр-т Сююмбике, д. 10

Статья посвящена рассмотрению проблем, возникающих у заказчиков в сфере удовлетворения государственных и муниципальных нужд, при описании объекта закупки как одного из важнейших управленческих решений. В фокусе — особенности формулирования описания лотов при необходимости одновременного удовлетворения потребности заказчика в технологически и функционально взаимосвязанных между собой товарах, работах и услугах. Проблемные аспекты проиллюстрированы примерами из практики, снижающими эффективность принятия решения заказчиками.

*Ключевые слова:* государственные и муниципальные нужды, управленческие решения, объект закупки, торги.

Удовлетворение государственных и муниципальных нужд традиционно, как в рамках отечественного правового порядка, так и в зарубежном праве, является специфической заботой правового регулирования, что неизбежно воздействует на формирование практики процедур принятия управленческих решений в данной сфере. В целом, управление системой любого социального порядка, в том числе и порядка выбора контрагента по договорам, направленным на удовлетворение государственных и муниципальных нужд, представляет собой последовательный и непрерывный процесс подготовки, выработки и реализации решений. От степени их оперативности, качества и адекватности оценки конкретной ситуации определяется и результат — уровень эффективности государственного обеспечения и расходования бюджетных средств.

Полагаем, что главным критерием определения управленческого решения высокого качества является его принятие вне нарушения существующих правовых норм, «в рамках имеющихся компетенций у субъекта управления, с учетом интересов исполнителей, с минимальными издержками и в пределах допустимого риска, а будучи реализованным, позволяет достичь поставленных целей, не вызывая при этом различных негативных последствий, требующих его существенной корректировки или отмены» [1].

Первоначальным управленческим решением, от оптимальности и точности которого зависит весь дальнейший процесс заключения конкретного договора в рамках федеральной контрактной системы, является определение в документации о закупке описания объекта конкретной закупки. ФЗ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ), в ст. 33 которого устанавливаются основные требования реализации такого решения.

Описание закупки должно быть объективным и содержать указание на функциональные, технические и качественные характеристики объекта закупки; таковые должны включать в свой состав: спецификации, планы, чертежи, требования, в том числе в отношении методов испытаний. Документация о закупке должна также содержать и показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товаров, работ, услуг, установленные заказчиком требованиям.

Принимая решение о формулировании того или иного описания закупки, заказчик вправе установить требования к приобретаемой продукции, максимально удовлетворяющей его потребности, но при этом недопустимо установление требований, которые носят не объективный характер и влекут за собой ограничение количе-

ства участников проводимых конкурсных процедур.

Так, общеизвестно, что в описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименований мест происхождения товара или наименования производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, исключая случаи отсутствия другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

Следовательно, оптимальным является принятие такого решения со стороны уполномоченного представителя конкретного заказчика, согласно которому объект закупки должен четко отражать индивидуальные требования заказчика, повысить шансы на приобретение товара именно с теми характеристиками, которые ему необходимы, в конце концов соответствуют их потребностям, но, с другой стороны, не приведет к любому допущению необоснованного сужения количества участников закупки [2].

Столь, на первый взгляд, простое правило, тем не менее, вызывает на практике серьезные сложности с достаточно существенными последствиями при их нелегитимности — признание заключенного контракта не заключенным и привлечение уполномоченных лиц к ответственности различного рода. Как свидетельствует правоприменительная практика, для признания управленческого решения рациональным, необходимо, к примеру, в описании лекарственных средств указывать торговое наименование лишь при отсутствии фармацевтического обозначения такового.

Принятие адекватного управленческого решения еще более осложняется при наличии объективной необходимости объединения различных товаров и (или) связанных с ним работ / услуг в один лот. Это допускается в силу п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ, но с серьезным ограничением — если это не ведет к сужению числа участников закупки. Действительно, установление такой «связки» нескольких самостоятельных действий может быть объединено с предоставлением определенных преференций определенным участникам закупки, а, следовательно, вести к ограничению конкуренции.

Так, контролирующий орган признал не правомерным объединение следующих предметов госзаказа — выполнение работ по строительству объекта (дошкольного учреждения), а также поставку и монтаж оборудования для оснащения пищеблока, прачечной и установка стенки гимнастической. По мнению ФАС РФ, поскольку работы по возведению данного здания и по установке гимнастической стенки могли осуществляться разными лицами, их объединение в единый лот повлекло сужение круга потенциальных участников конкурса. Суд, рассмотревший жалобу на решение ФАС РФ, с надзорной инстанцией не согласился, сославшись на то, что основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимального числа участников, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования средств [3].

Подобное итоговое резюме по делу и фактическая констатация рациональности принятого управленческого решения является адекватной оценкой обстоятельств дела, направленность действий устроителя торгов явно не была связана с получением преимущества или определенной выгоды лицами, участвующими в осуществлении закупок. Рассмотренное объединение разномастных действий целесообразно и позволяло наиболее своевременно и эффективно удовлетворить потребность публично-правового образования.

Итоговой целью закупки являлось сооружение объекта не как такового, а именно подготовленного к эксплуатации или оказанию услуг, значит, объединение работ по строительству объектов и поставки оборудования отвечает потребностям заказчика, позволяет сосредоточить функции управления всеми стадиями процесса создания готовой продукции в одной организационной структуре, сокращая временные затраты, и рационально расходовать бюджетные средства.

Аналогично решается и следующий прецедент в этой сфере: поставка программного обеспечения и поставка компьютеров может выступать предметом в рамках одной закупки, поскольку использование компьютерной техники без необходимого программного обеспечения нецелесообразно [4].

Таким образом, при проведении государ-

ственных (муниципальных) закупок допускается включение в один лот технологически и функционально взаимосвязанных между собой товаров, работ и услуг. Однако, принимая такое решение, уполномоченный организатор торгов не может быть уверен полностью, что в дальнейшем такое объединение не будет оспорено в суде. К примеру, арбитражный суд, оценивая описание объекта по другой закупке, указал на неправомерность действий заказчика по объединению в одном лоте работ по подготовке проектно-сметной документации и выполнению строительно-монтажных работ. Результатом такого объединения является необоснованное ограничение количества участников конкурса ввиду того, что проектные и строительные работы представлены на разных товарных рынках, на каждом из которых имеется круг потенциальных участников торгов, готовых выполнить эти работы.

С одной стороны, объединение таких действий исполнителя по заключаемому договору (подготовка документации и последующая реализация строительства) связано функционально напрямую. Однако аргумент правоприменителя о том, что отсутствие проектной документации в полном объеме в составе документации о торгах на строительство объекта означает, что заказчик не установил требований к качеству, техническим характеристикам, безопасности, результатам работ, а это является безусловным нарушением положений ст. 33 Закона № 44-ФЗ.

Главенствующее значение управленческих решений можно охарактеризовать в обобщенном виде как их способность обеспечить, с одной стороны, достижение целей, стоящих перед организацией, а с другой — минимального ис-

пользования при этом необходимых ресурсов. Объединение нескольких действий в одном лоте в рамках контрактной системы полностью соответствует вышеуказанным условиям, однако угроза признания существования такого действия не правомерным перманентно будет сопровождать лицо, принявшего такое решение.

Полагаем, для повышения эффективности решений заказчиков при размещении госзаказов в случаях целесообразности и разумности объединения различных товаров/работ/услуг в один лот, необходимо однозначно предусмотреть такую возможность при наличии двух условий: 1) если все части единого лота могут быть точно определены на стадии описания объекта закупки; 2) разумно будет установить критерий удельного веса стоимости услуги, связанной с приобретаемым товаром. Представляется, что нормативный массив должен позволять безусловное объединение нескольких потенциально самостоятельных объектов закупки при удельной стоимости функционально связанной работы/услуг не более чем 50% от цены самого товара (например, приобретение пульта охраны и обслуживании такового на определенный срок).

Таким образом, качество принимаемых управленческих решений в конкретной ситуации размещения госзаказа в едином лоте наиболее оптимально позволяет совместить достижение необходимых результатов с приемлемыми затратами. Для совершенствования принятия управленческого решения на данной стадии, видится, необходимым установление случаев, когда такое объединение допускается без дополнительных условий.

### Библиографический список

1. *Русаков В.К.* Основные признаки, определяющие понятие качества, и их роль в выработке и принятии управленческих решений // Административное и муниципальное право. 2011. № 10. С. 25–28.
2. Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 28.06.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2017. — № 12.
3. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 17 июня 2015 г. № Ф04–20562/2015 по делу № А46–11360/2014 // СПС «КонсультантПлюс».
4. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 9 апреля 2015 г. № Ф06–22212/2013 по делу № А65–18409/2014 // СПС «КонсультантПлюс».

*Поступила в редакцию 30.05.2018 г.*