
ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

DOI: 10.18287/2542-047X-2018-4-4-133-136
УДК 342.51

Дата поступления статьи: 23/X/2018
Дата принятия статьи: 12/XI/2018

А. П. Акопян

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВНОПРАВИА В ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

© Акопян Аргам Паркевич (a_akopyan91@mail.ru), ассистент кафедры государственного и административного права. Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

Автор 5 научных публикаций.

Область научных интересов: земельное право, экологическое право, повышение квалификации по закупкам для государственных и муниципальных служащих.

АННОТАЦИЯ

В данной статье рассмотрены проблемы обеспечения равноправия среди участников закупочной деятельности через анализ действующих принципов, заложенных в законодательстве о контрактной системе. Проанализирована правоприменительная и административная практика Самарской области при проведении наиболее крупных закупок. Выявлена и обоснована необходимость совместного использования положительной практики стандартизации и типологизации регионального каталога товаров, работ, услуг Самарской области. Выделяются и описываются характерные особенности правоприменительной практики на примере ошибок при составлении первых и вторых частей заявок на закупку, а также предлагаются варианты их решения. Такой взгляд будет интересен специалистам, которые непосредственно формируют закупочную документацию. На основе проведенного исследования автором предлагается заполнение пробелов в законодательстве и применении единого подхода в толковании законодательства в сфере закупок правоприменителями, контрольными и судебными органами.

Ключевые слова: закупочная деятельность, контрактная система, подрядные работы, Самарская область.

Цитирование. Акопян А. П. Конституционно-правовые основы обеспечения равноправия в закупочной деятельности // Юридический вестник Самарского университета. 2018. Т. 4. № 4. С. 133–136. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2018-4-4-133-136>.



A. P. Akopyan

CONSTITUTIONAL LAW BASES OF PROVIDING OF EQUALITY IN PURCHASING ACTIVITY

© Akopyan Argam Parkevovich (a_akopyan91@mail.ru), assistant lecturer of the Department of State and Administrative Law, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

Author of 5 scientific works.

Research interests: land law, ecological law, professional development on purchases for civil and local government officers.

ABSTRACT

In this article problems of ensuring equality among participants of purchasing activity through the analysis of the operating principles underlain in the legislation on contract system are considered. Law-enforcement and administrative practice of the Samara Region when carrying out the largest purchases is analysed. Need of sharing of positive practice of standardization and a tipologization of the regional catalog of goods, works, services of the Samara Region is revealed and proved. Characteristics of law-enforcement practice on the example of mistakes by drawing up the first and second parts of applications for purchase are allocated and described and also versions of their solution are proposed. Such look will be interesting to experts who directly form procurement documentation. On the basis of the conducted research the author offers filling the gaps in the legislation and applications of uniform approach in interpretation of the legislation in the sphere of purchases by law enforcement officials, regulatory and judicial authorities.

Key words: purchasing activity, contract system, contract works, Samara Region.

Citation. Akopyan A. P. *Konstitutsionno-pravovye osnovy obespecheniia ravnopraviia v zakupochnoi deiatel'nosti* [Constitutional law bases of providing of equality in purchasing activity]. *Iuridicheskii vestnik Samarskogo universiteta* [Juridical Journal of Samara University], 2018, Vol. 4, no. 4, pp. 133–136. DOI: <https://doi.org/10.18287/2542-047X-2018-4-4-133-136> [in Russian].

В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе) законодательство РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается в том числе на положениях Конституции Российской Федерации.

Конституционные основы равенства также нашли отражение в принципах, закрепленных в Законе о контрактной системе. В силу пункта 1 статьи 8 Закона о контрактной системе контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Согласно результатам мониторинга Минфина РФ в отношении применения законодательства о контрактной системе в 2017 году, наибольшие объемы закупок по итогам отчетного периода 2017 года осуществлялись заказчиками в сфере строительства автомобильных дорог и возведения зданий. Неудивительно, что наибольшее количество жалоб поступает также в этой сфере деятельности. Показатель, зафиксированный Минфином России, дает наглядную картину, в каком из секторов экономики зафиксированы наибольшие траты государства. Но учитывая, что большое количество жалоб в указанной сфере признаются обоснованными, мы наблюдаем неравный подход по отношению к участникам закупок.

Закупки подрядных работ являются одним из главных элементов всех государственных закупок не только на федеральном уровне, но и в регионах Российской Федерации. Исключением не является и Самарская область. По результатам мониторинга закупок, проведенных в Самарской области за 2017 год по строительным и ремонтным работам, закупок было проведено на сумму 10 671 004,02 тыс. рублей, что составляет 31 % от общего количества закупок в стоимостном выражении. В Самарской области зафиксировано среднее количество подаваемых заявок на соответствующие закупки – 6, 7 участников на одну закупку. Договоры подряда для государственных и муниципальных нужд в настоящее время имеют широкое распространение на практике [1]. Это говорит о том, что данный рынок является довольно насыщенным, с признаками развитой конкуренции. А с развитием конкуренции практика правоприменения сталкивается все с большим количеством проблем. Рассмотрим наиболее актуальные проблемы, возникшие на практике подрядных закупок в связи с применением действующего законодательства.

1. Описание объекта закупки и указание его функциональных, технических и качественных характеристик.

Порой заказчик хочет сделать все правильно и хорошо, но это не всегда получается из-за сложности законодательства, которое к тому же быстро меняется.

Согласно положениям статьи 33 Закона о контрактной системе заказчик использует при составлении описания объекта закупки показатели, требования, условные обозначения и терминологию, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании; документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации [2]. Если заказчиком использованы иные требования, то, по мнению законодателя, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии.

Будучи контрактными управляющими, не все специалисты госзакупок могут описать объект закупки в соответствии с требованиями законодательства о техническом регулировании (далее – ГОСТ). Порой отсутствие профильного образования приводит к тому, что техническое задание составлено не с теми параметрами, которые предусмотрены ГОСТами. Как итог – растет количество административных правонарушений вследствие необъективного описания объекта закупки, которые совершены по неосторожности. Чтобы не совершать подобных правонарушений, автором данной статьи рекомендуется описывать строительные материалы, ссылаясь на соответствующий ГОСТ, и указывать при этом только те минимальные параметры, которые имеют существенное значение для эксплуатации определенного товара (например, бетон, марки F 50, соответствует ГОСТ 26633-2015). Более того, в феврале 2018 года Верховным Судом Российской Федерации был сделан вывод, что заказчику при описании объекта закупки, достаточно сослаться на ГОСТ без указания на определенный номер [3]. Указанная практика высшей судебной инстанции позволит заказчикам минимизировать риски при ссылке на тот или иной ГОСТ, поскольку государственные стандарты, как правило, часто обновляются и заказчиком не всегда удается поспевать за ними. Так, Самарское УФАС в одном из своих решений указало «в пунктах 4, 54, 70, 77, 90, 155 технического задания аукционной документации требуются материалы, соответствующие ГОСТ 380-71, ГОСТ 10503-71, ГОСТ 12820-80, которые на момент публикации аукционной документации являются недействующими». Антимонопольным органом в данном решении было установлено нарушение законодательства о контрактной системе, но, поскольку данный факт не повлиял на итоги торгов, предписание об устранении нарушения не было выдано, следовательно, процедура закупки была продолжена.

Так, положительным примером объективного описания объекта закупки стало внедрение на территории Самарской области с 2016 года каталога товаров, работ, услуг, в число которых входят текущий, капитальный ремонт, а также недавно реализованный каталог строительно-монтажных работ. Электронный каталог стандартизировал и унифицировал описание закупаемых в процессе выполнения ремонтных работ товаров. В настоящее время в каталоге строительных материалов Главного управления организации торгов Самарской области насчитывается более 8000 позиций.

2. Единые и дополнительные требования к участникам закупок подрядных работ.

При проведении закупок подрядных работ заказчик обязан установить единые требования к участникам закупок. Градостроительное законодательство в редакции от 1 июля 2017 года для ремонтных и строительных работ предусматривает отдельные требования к участникам данного рынка.

Исходя из положений статьи 52 Градостроительного кодекса РФ, работы по договорам о строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, которые являются членами саморегулируемых организаций в области строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, за исключением случаев, которые предусмотрены соответствующей статьей. Документом, подтверждающим членство в саморегулируемой организации, является выписка из реестра членов саморегулируемой организации по форме, которая утверждена приказом Ростехнадзора от 16.02.2017 № 58.

Несмотря на нововведения градостроительного законодательства и небольшой срок применения вышеуказанных законоположений на практике, участники строительного рынка столкнулись с массой проблем.

Выписка, утвержденная приказом Ростехнадзора от 16.02.2017 № 58, выдается саморегулируемыми организациями с ошибками, что порождает отклонение заявок участников закупок и, как следствие, разбирательство в антимонопольной службе. Пункт 6 формы выписки о членстве в саморегулируемой организации должен содержать сведения об уровне ответственности члена саморегулируемой организации по обязательствам договора строительного подряда, который заключается с использованием конкурентных способов заключения договоров, в соответствии с которым указанным членом внесен взнос в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств.

Как правило, саморегулируемые организации при выдаче соответствующей выписки оставляют данное поле незаполненным, что порождает в дальнейшем отклонение заявок, к которым были приложены данные выписки. Территориальный антимонопольный орган Самарской области в решении от 29.08.2017 № 1-24-6049-17/4 указал: «Антимонопольным органом установлено, что организацией в составе второй части заявки приложена выписка из реестра членов саморегулируемой организации от 28.07.2017 года, однако пункт 6, устанавливающий обязательство участника аукциона по договорам, которые заключены с использованием конкурентных способов, отсутствует» [4].

Большое количество отклонений возникает также в тех случаях, когда прикладывают выписку с истекшим сроком действия. Срок действия выписки из реестра членов саморегулируемой организации составляет один месяц с даты ее выдачи (ч. 4 статьи 55.17 Градостроительного кодекса РФ). ФАС России в решении от 15.02.2018 по делу № 18/44/105/125 указала, что, поскольку приложенная участником выписка не соответствует требованиям документации о закупке по сроку ее действия, то довод заявителя (подрядчика) не находит своего подтверждения [5].

Изложенное свидетельствует о том, что в отдельных случаях из-за формальных требований действующего законодательства участники контрактной системы по-разному понимают данные положения.

Судебная практика с начала 2016 года стала выстраиваться на целевом (а не формальном) толковании положений Закона о контрактной системе. Так, Арбитражный суд Поволжского округа по делу № А06-471/2016 от 14 сентября 2016 года указывает, что аукционная комиссия не осуществила полную проверку лицензии, хотя соответствующий реестр лицензий есть в открытом доступе на сайте лицензирующего органа [6].

В постановлении Арбитражного суда Северо-Западного округа от 9 февраля 2018 г. по делу № А56-13375/2017 также отмечается, что при рассмотрении заявок комиссия имела возможность удостовериться в исполнении контракта при возникновении сомнений по вопросу его исполнения [7]. Во избежание формального подхода к рассмотрению заявок участников конкурса единая комиссия в соответствии с ч. 8 ст. 31 Закона о контрактной системе имела возможность обратиться к реестру контрактов и получить информацию относительно исполнения контракта, документы по которому представлены участником в подтверждение опыта исполнения по предмету закупки.

Представляется, что при возникновении вопросов в правоприменении участники контрактной системы должны в первую очередь руководствоваться основополагающими началами законодательства о контрактной системе, то есть принципами, зафиксированными в специальном законоположении, например принципом обеспечения конкуренции.

Данный тезис обосновывается тем, что принцип обеспечения конкуренции и создание равных условий, не нарушая при этом конституционные права, является одним из ключевых принципов в имущественных и неимущественных отношениях в современной России.

Достижение таких задач, как повышение количества участников на торгах, увеличение экономии по результатам торгов, невозможно без учета заполнения пробелов в законодательстве и проведении единой и взвешенной политики по всей России. Справедливо по этому поводу отмечают, что современная контрактная система создавалась в России на протяжении почти всего периода либеральных преобразований [8].

Одним из способов, которые позволяют достичь данных целей, является восполнение положений законодательства о контрактной системе условиями, в том числе о рассмотрении комиссией заказчика заявок участников с учетом основополагающих принципов, а именно – принципов обеспечения конкуренции и обеспечения экономии на торгах. Такие положения возможно предусмотреть в статье 39 Закона о контрактной системе (комиссия по осуществлению закупок).

Библиографический список

1. Ефимцева Т. В., Шевлякова И. М. Некоторые аспекты заключения контрактов на выполнение

подрядных работ для государственных и муниципальных нужд по законодательству Российской Федерации // Право и экономика. 2018. № 9. С. 9–15.

2. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.

3. Определение Верховного Суда РФ от 06.02.2018 по делу А64-4275/2016;

4. Решение Самарского УФАС от 29.08.2017 года по делу № 1-24-6049-17/4.

5. Решение ФАС России от 15.02.2018 по делу № 18/44/105/125.

6. Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 14 сентября 2016 года по делу № А06-471/2016.

7. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 9 февраля 2018 г. по делу № А56-13375/2017.

8. Иванов Г. Г., Орлов С. Л. Современная контрактная система России (Сфера госзакупок): учебное пособие. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2016. 144 с.

References

1. Efimtseva T. V., Shevlyakova I. M. *Nekotorye aspekty zakliucheniia kontraktov na vypolnenie podriadnykh работ dlia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd po zakonodatel'stvu Rossiiskoi Federatsii* [Some aspects of signing of the contracts on performance of contract works for the state and municipal needs by the legislation of the Russian Federation]. *Pravo i ekonomika* [Law and economy], 2018, no. 9, pp. 9–15 [in Russian].

2. *Federal'nyi zakon «O kontraktnoi sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlia obespecheniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd»* [Federal Law «About Contract System in the Sphere of Purchases of Goods, Works, Services for Ensuring the State and Municipal Needs»]. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii* [Collected Legislation of the Russian Federation], 2013, no. 14, Article 1652 [in Russian].

3. *Opreделение Verkhovnogo suda RF ot 06.02.2018 po delu A64-4275/2016* [Definition of the Supreme Court of the Russian Federation as of 06.02.2018 with regard to case A64-4275/2016] [in Russian].

4. *Reshenie Samarskogo UFAS ot 29.08.2017 po delu № 1-24-6049-17/4* [Decision of the Samara OFAS as of 29.08.2017 with regard to case № 1-24-6049-17/4] [in Russian].

5. *Reshenie FAS Rossii ot 15.02.2018 po delu № 18/44/105/125* [FAS of Russia decision as of 15.02.2018 with regard to case № 18/44/105/125].

6. *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Povolzhskogo okruga ot 14 sentiabria 2016 goda po delu № A06-471/2016* [Resolution of the Arbitration Court of the Volga Region district as of September 14, 2016 with regard to case № A06-471/2016] [in Russian].

7. *Postanovlenie Arbitrazhnogo suda Severo-Zapadnogo okruga ot 9 fevralia 2018 g. po delu № A56-13375/2017* [Resolution of the Arbitration Court of the Northwestern Federal District as of February 9, 2018 with regard to case № A56-13375/2017].

8. Ivanov G. G., Orlov S. L. *Sovremennaia kontraktnaia sistema Rossii (Sfera goszakupok): uchebnoe posobie* [Modern contract system of Russia (Sphere of state procurements): education guidance]. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2016, 144 p. [in Russian].