



О.Н. Толстобоков,
кандидат технических наук, эксперт по комплексному контролю
государственных и общественных закупок

Ошибки в закупочной документации: практика контроля

Практика контроля реализации Закона № 223-ФЗ показала, что ряд организаторов закупок включают в содержание извещения и закупочной документации, размещаемых на сайте, не полный объем сведений, предусмотренных положением о закупке, что обуславливает применение специальной административной ответственности. Автор статьи анализирует сложившуюся практику контроля на примерах ФАС России.

Напомним, что ч. 1 ст. 2 Закона № 223-ФЗ установлено, что при закупке товаров, работ, услуг заказчики руководствуются в т. ч. принятыми в соответствии с Конституцией РФ, ГК РФ, Законом № 223-ФЗ, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ и утвержденными с учетом положений ч. 3 данной статьи правовыми актами, регламентирующими правила закупки (далее – положение о закупке). Согласно ч. 2 ст. 2 Закона № 223-ФЗ положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в т. ч. порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Рассмотрим основные нарушения организаторов закупок при включении информации в извещение и (или) в закупочную документацию, выявляемые ФАС России при рассмотрении жалоб участников закупок и проведении внеплановых проверок.

ЭТО НАДО ЗНАТЬ

Нельзя забывать, что согласно ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ 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 лицо, осуществляющее функции по организации и осуществлению закупок, в размере от 2 тыс. до 3 тыс. руб., на юридических лиц – от 5 тыс. до 10 тыс. руб.

Нарушение сроков приема заявок

Согласно п. 7 ч. 9 ст. 4 Закона № 223-ФЗ в извещении о закупке должны быть указаны место и дата рассмотрения предложений участников закупки и подведения итогов закупки. Пунктом 11 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ установлено, что в документации о закупке указываются место и дата рассмотрения предложений участников закупки и подведения итогов закупки. Положение о размещении заказчиками информации о закупке на официальном сайте утверждено постановлением Правительства РФ от 10.09.2012 № 908 (далее – Положение № 908). В соответствии с пп. 21, 23 Положения № 908 представитель заказчика с помощью функционала официального сайта формирует извещение о закупке, включающее сведения, предусмотренные ч. 9 ст. 4 Закона № 223-ФЗ, а также иную подлежащую размещению на официальном сайте дополнительную информацию, предусмотренную положением о закупке. При этом согласно ч. 8 ст. 4 Закона № 223-ФЗ сведения, содержащиеся в извещении о закупке, должны соответствовать сведениям, содержащимся в документации о закупке.

Как следует из решения ФАС России от 12.10.2014 № 223ФЗ-130/14, в соответствии с извещением о проведении аукциона, размещенным на официальном сайте, дата и время окончания срока подачи заявок на участие в аукционе: 14.10.2014 в 00:00 (МСК). Из извещения о проведении аукциона, размещенного на ЭТП, следует, что дата и время окончания срока подачи заявок на участие в аукционе: 14.10.2014 в 00:00 (МСК). Пунктом 11 информационной карты документации установлено, что дата и время срока окончания подачи заявок на участие в аукционе: 14.10.2014 в 09:00 (МСК).

Документов и сведений, подтверждающих, что заказчиком предпринимались попытки внести изменения в извещения, размещенные на официальном сайте и на ЭТП, документацию в целях приведения к единообразию даты и времени окончания подачи заявок на участие в аукционе, на заседание Комиссии ФАС России не было представлено.

Таким образом, исходя из системного толкования Закона № 223-ФЗ, в т. ч. ст. 3, 4, ответственность за нарушение порядка проведения закупки товаров, работ, услуг, в т. ч. в части сроков подачи заявок на участие в закупке, несет заказчик.

По мнению ФАС России, действия заказчика, выразившиеся в указании в извещении и документации разных сроков окончания подачи заявок на участие в аукционе, нарушают требования ч. 8, пп. 7 и 11 ч. 9 ст. 4 Закона № 223-ФЗ и содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

В решении от 07.08.2014 № 223ФЗ-102/14, рассматривая жалобу заявителя на нарушение сроков размещения извещения, ФАС России выявила нарушения законодательства о закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. Как было отмечено выше, в силу

ч. 2 ст. 2 Закона № 223-ФЗ положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в т. ч. порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения. Согласно информации, размещенной на официальном сайте, извещение опубликовано 24.07.2014. В соответствии с извещением дата и время окончания подачи заявок на участие в запросе котировок – 31.07.2014 в 17:00. Пунктом 3.4.2.1 положения о закупке установлено, что извещение о проведении запроса котировок размещается организатором закупки не менее чем за 7 дней до окончания срока приема котировочных заявок.

Соответственно, извещение размещено на официальном сайте менее чем за 7 дней до даты окончания подачи заявок, что является нарушением ч. 1 и 2 ст. 2 Закона № 223-ФЗ и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

Отсутствие адреса подведения итогов закупки

В вышеупомянутом решении ФАС России от 07.08.2014 № 223ФЗ-102/14 также рассмотрена жалоба заявителя на отсутствие в документации адреса подведения итогов закупки. В соответствии с п. 11 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ документация о закупке должна содержать место и дату рассмотрения предложений участников закупки и подведения итогов закупки. В соответствии с п. 1.9.3 документации подведение итогов состоится по адресу организатора закупки не позднее 22.09.2014. Комиссия ФАС России, изучив представленные на заседании заказчиком документы и сведения, установила, что документация содержит два разных адреса: юридический и почтовый.

Таким образом, в документации отсутствует адрес подведения итогов закупки, что нарушает п. 11 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

Отсутствие сведений об объеме закупаемых работ

В соответствии с п. 3 ч. 9 ст. 4 Закона № 223-ФЗ в извещении о закупке должен быть указан предмет договора с указанием количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг. Согласно п. 1 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ в документации о закупке должны быть указаны установленные заказчиком требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результа-

там работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

В соответствии с п. 1 ст. 743 ГК РФ подрядчик обязан осуществлять строительство и связанные с ним работы в соответствии с технической документацией, определяющей объем, содержание работ и другие предъявляемые к ним требования, и со сметой, определяющей цену работ.

В соответствии с ч. 6 ст. 52 ГрК РФ лицо, осуществляющее строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, обязано осуществлять строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства, в т. ч. в соответствии с проектной документацией.

При этом согласно ч. 2 ст. 48 ГрК РФ проектная документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой форме и в виде карт (схем) и определяющую архитектурные, функционально-технологические, конструктивные и инженерно-технические решения для обеспечения строительства, реконструкции объектов капитального строительства, их частей, капитального ремонта, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объектов капитального строительства. Соответственно, строительство такого объекта осуществляется на основании проектной документации, которая содержит показатели, связанные с определением соответствия выполняемых работ потребностям заказчика.

Как следует из решения ФАС России от 19.01.2015 № 223ФЗ-08/15, в соответствии с п. 6 информационной карты документации при проведении открытого конкурса на право заключения договора на выполнение работ по завершению строительства объектов энергетического комплекса требования к качеству, техническим характеристикам работ, требования к результатам работ, и иные показатели, связанные с определением соответствия выполняемых работ потребностям заказчика, установлены в соответствии с проектом договора и технической частью, являющимися неотъемлемой частью документации.

Вместе с тем на официальном сайте в составе документации размещен только перечень видов закупаемых работ. В соответствии с п. 5.2.3 проекта договора заказчик обязуется передать проектную документацию подрядчику в срок не более 10 рабочих дней с даты подписания договора.

Таким образом, отсутствие в документации в полном объеме сведений об объеме работ, являющихся предметом конкурса, требований к качеству, техническим характеристикам закупаемых работ, к результатам работ приводит к невозможности формирования участниками конкурса заявки на участие в конкурсе, в т. ч. в части формирования ценового предложения, что является нарушением п. 3 ч. 9, п. 1 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ и содержит признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

Отсутствие надлежащим образом установленного порядка оплаты работ

В соответствии с п. 6 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ в документации указываются форма, сроки и порядок оплаты товара, работы, услуги.

Согласно п. 4.5.1 документации заказчик вправе выплачивать подрядчику аванс в размере 15% от стоимости этапа поставки оборудования в срок не ранее чем за 60 календарных дней до даты поставки оборудования в соответствии с графиком поставки оборудования на основании счета подрядчика, выставленного на всю сумму оборудования, поставляемого по этапу. Таким образом, Комиссия ФАС России приходит к выводу, что в п. 4.5.1 документации в нарушение п. 6 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ не установлен надлежащим образом порядок оплаты товаров, требуемых к поставке (см. решение ФАС России от 24.10.2014 № 223ФЗ-124/14).

В другом случае разд. 5 проекта договора, являющегося неотъемлемой частью документации, определен порядок оплаты работ по договору. Вместе с тем в соответствии с п. 10.3 документации заказчик вправе изменить требования к порядку оплаты по заключаемому с победителем конкурса договору (в т. ч. по отмене аванса) в зависимости от финансового состояния победителя конкурса. Комиссия ФАС России также пришла к выводу, что в документации в нарушение п. 6 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ не установлен надлежащим образом порядок оплаты работ (см. решение ФАС России от 26.08.2014 № 223ФЗ-105/14).

Как следует из решения ФАС России от 25.07.2014 № 223ФЗ-91/14, согласно п. 2.4.1 проекта договора поставки, являющегося неотъемлемой частью документации, покупатель вправе перечислить поставщику аванс в размере до 50% от цены договора, перечисление аванса является правом, а не обязанностью покупателя. Данное положение также свидетельствует о ненадлежащем установлении заказчиком порядка оплаты работ.

Пунктом 4.8 проекта договора, являющегося неотъемлемой частью документации, установлено, что подрядчик (заказчик) вправе производить авансирование субподрядчика (лица, с которым заключается договор по итогам запроса предложений) в размере до 80% цены договора в течение 10 банковских дней с момента выполнения субподрядчиком одного из условий, указанных в п. 4.8 данного проекта договора. Таким образом, Комиссия ФАС России в решении от 17.10.2014 № 223ФЗ-121/14 пришла к выводу, что в документации в нарушение п. 6 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ не установлен надлежащим образом порядок оплаты работ.

Нельзя не обратить внимание организаторов закупок на то, что действия заказчиков, выразившиеся в неустановлении в документации порядка оплаты работ, содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого также предусмотрена ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

Отсутствие порядка формирования начальной (максимальной) цены договора

Согласно ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ в документации о закупке должны быть указаны сведения, определенные положением о закупке, в т. ч.:

- сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота) (п. 5 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ);
- порядок формирования цены договора (цены лота) (с учетом или без учета расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей) (п. 7 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ).

Как следует из решения ФАС России от 24.10.2014 № 223ФЗ-124/14, п. 4.3.1 документации установлено, что стоимость строительно-монтажных, пусконаладочных работ с поставкой оборудования по каждому объекту, указанному в п. 4.1.1 документации, рассчитывается по формуле:

$$C_{\text{дог.}} = C_{\text{ср}} \times K_u \times K_o \times K_c$$

где $C_{\text{ср}}$ – стоимость строительно-монтажных, пусконаладочных работ с поставкой оборудования по утвержденной проектно-сметной документации в текущем уровне цен;

K_u – индекс изменения стоимости строительно-монтажных, пусконаладочных работ и оборудования, учитывающий инфляционные изменения на период выполнения работ (согласно утвержденному на период заключения дополнительного соглашения сборнику текущих индексов изменения и индексов пересчета сметной стоимости строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства);

K_o – коэффициент оптимизации стоимости, составляющий 0,9 в соответствии с нормативными документами заказчика;

K_c – коэффициент снижения в рамках настоящего конкурса, рассчитывается по формуле, указанной в п. 4.3.1 документации.

На заседании Комиссии ФАС России представитель заказчика отказался пояснить, каким образом участники конкурса могут получить информацию о значении K_u в числовом выражении, что необходимо для определения цены договора.

Учитывая изложенное, а также тот факт, что проектно-сметная документация, на основании которой должны выполняться работы, являющиеся предметом конкурса, на момент проведения конкурса не размещена в составе документации, документация не отражает порядок формирования начальной (максимальной) цены договора, заключаемого по итогам конкурса. С позиции ФАС России указанные действия заказчика нарушают требования п. 7 ч. 10 ст. 4 Закона № 223-ФЗ и содержат признаки состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 7 ст. 7.32.3 КоАП РФ.