НЕВЫПОЛНИМЫЕ СРОКИ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРАКТА:

СПЕЦИФИКА КОНТРОЛЯ

ТОЛСТОБОКОВ Олег Николаевич,

к.техн.н., эксперт по комплексному контролю государственных и общественных закупок

Информация о сроках поставки товара или завершения работы, либо график оказания услуг в силу положений ч. 2 ст. 42 Закона о КС содержится в каждом извещении об осуществлении закупки. Вместе с тем с позиции большинства участников закупок указанные заказчиками сроки являются неразумными и не позволяют исполнить контрактные обязательства. Автор статьи анализирует практику доказательств необъективного установления сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Ранее автором статьи рассматривался вопрос правомерности указания сверхсжатых сроков исполнения контрактов и договоров, при этом был сделан акцент на введении в Закон о контрактной системе (№ 44-ФЗ) специальной нормы, предусматривающей право Правительства РФ устанавливать минимальные сроки исполнения контракта поставщиком, подрядчиком. Однако в настоящее время вышеуказанное право не введено в действующую редакцию Закона о КС (№ 44-ФЗ). Соответственно, в 2017 году, как и ранее, остается актуальным вопрос специфики доказательств правомерности установления сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Рассмотрим причины признания ФАС России доводов жалоб участников об установлении неисполнимых сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, признанные необоснованными.

Неявка представителей участников закупки на рассмотрение жалобы по существу и отсутствие соответствующих доказательств в жалобе

С позиции заявителя, в конкурсной документации на выполнение работ по модернизации и развитию подсистемы контроля и выявления нарушений правил дорожного движения комплексной информационной системы видеонаблюдения Волгоградской области установлен невыполнимый срок выполнения работ — 100 дней с даты заключения контракта, но не позднее 30.04.2017. Из решения ФАС России по делу № К-28/17 от 16.01.2017 г. следует, что с позиции заказчика, уполномоченного органа, срок на выполнение работ является достаточным и не противоречит требованиям Закона о КС. При этом заявитель на заседание Комиссии не явился и не представил доказательств, подтверждающих, что указанные сроки являются невыполнимыми.

Отсутствие в жалобе доказательств, свидетельствующих об ограничении количества участников закупки, при установлении неисполнимого срока

При рассмотрении жалобы об установлении срока выполнения текущего ремонта — 1 (одного) календарного дня с даты заключения контракта, ограничивающего количества участников закупки, представители заказчика сообщили, что при формировании технического задания документации об Аукционе Заказчиком был направлен запрос о предоставлении коммерческих предложений 5 (пяти) потенциальным поставщикам (подрядчикам, исполнителям). При этом в ответ на вышеуказанный запрос Заказчику поступило 3 (три) коммерческих предложения от потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), согласно которым ориентировочный срок выполнения работ составляет не более 1 (одного) дня, что доказывает отсутствие ограничения количества участников закупки (см. решение по делу № К-1757/15 от 15.12.2015 г.).

В ряде случае доказательством отсутствия ограничения количества участников при установлении неисполнимого срока являются поданные заявки. Так, при закупке форменного обмундирования было установлено, что поставка с учетом времени приемки этого товара должна быть осуществлена в течение 60 (шестидесяти) рабочих дней. На заседании Комиссии представители Заказчика пояснили, что вышеуказанные сроки установлены в соответствии с потребностью Заказчика. Кроме того, на участие в Аукционе поступило три заявки от участников Аукциона, что указывает на возможность участников закупки поставить необходимый товар в установленные Заказчиком сроки. (см. решение по делу № К-1177/16 от 25.07.2016 г.).

Наверняка, многие участники закупок сталкивались с вышеуказанными позициями ФАС России при рассмотрении спорных вопросов практики установления срока исполнения контракта. Рассмотрим практику доказательств неправомерности установления заведомо не выполнимого срока исполнения контракта на примерах практики аудита закупок и проверок прокуратуры во взаимодействии с ФАС России.

Необъективный характер установления срока

Должностное лицо Омского УФАС России в Постановлениио назначениидминистративногонаказания по делу об административном правонарушении № 03–10.2/229–2015/7.30 от 15.12.2015 г. посчитало, что в нарушение пункта 1 части 1

статьи 64 и пункта 1 части 1 статьи 33 Закона о КС описание объекта закупки не носит объективный характер, поскольку в установленные сроки невозможно выполнить работы по благоустройству, а тем более по озеленению территории, в связи с чем при данной закупке должен быть установлен разумный срок выполнения работ и срок действия контракта. Так, объектом закупки являлось выполнение комплекса работ по строительству детского сада в г. Тара Омской области в части благоустройства и озеленения территории. При этом в аукционной документации были указаны сроки выполнения работ: начало работ — с момента заключения контракта; окончание работ — 28 декабря 2015 года.

Исполнение контрактных обязательств до окончания проведения конкурентной процедуры и заключения контракта

Нередкими в практике аудита закупок являются факты выявления выполнения работ до начала процедур определения подрядчиков. Например, согласно аукционной документации срок выполнения работ по строительству фельдшерско-акушерских пунктов был установлен до 30.10.2015 со дня подписания контракта, т. е. с 23.12.2014. Контрольно-счетной палатой Иркутской области в целях выяснения действительных объемов выполненных работ направлен запрос в администрацию Балаганского района Иркутской области, в ответе на который пояснено, что строительство было начато в октябре 2014 года, т. е. до проведения аукционов по определению подрядчика (информация администрации Балаганского района Иркутской области от 29.01.2015 г. № 157).

Практикой проверок прокуратуры также по рассматриваемому основанию доказывается исполнение контрактных обязательств до заключения контракта.

Так, прокуратурой Ивановской области было выявлено, что между Представительством Правительства Ивановской области в городе Москве и ООО «ЦМС» заключен контракт № 5/2016 от 08.04.2016 г. на оказание услуг по подготовке, проведению и сопровождению участия Ивановской области в выставочно-ярмарочных мероприятиях, направленных на презентацию инвестиционного, научно-технического, промышленного, культурного и туристического потенциала Ивановской области в 2016 году согласно графику. График проведения мероприятий в течение 2016 года предусматривал организацию следующих мероприятий, в частности:

1. Международная туристическая выставка «Интурмаркет — 2016», март, Москва.
2. Всероссийская выставка-ярмарка народных и художественных промыслов «Ладья-2016. Весенняя фантазия», март, Москва.
3. Всероссийский форум-выставка «Госзаказ — 2016», апрель, Москва.
4. Мероприятия, проводимые на территории Ивановской области: X Региональная выставка «Ивановское образование — 2016.Молодежь и мир профессий», март, Иваново.

Конкурсная комиссия, рассмотрев 22 марта 2016 г. единственную заявку ООО «ЦМС», признала ее соответствующей требованиям конкурсной документации, что обусловило заключение вышеуказанного контракта. При этом, исходя из материалов настоящего дела, ООО «ЦМС» оказал Представительству ряд услуг до окончания проведения конкурентной процедуры и заключения государственного контракта. Так, Всероссийская выставка-ярмарка народных и художественных промыслов «Ладья-2016. Весенняя фантазия» проведена в период с 02.03.2016 г. по 06.03.2016 г; X Региональная выставка «Ивановское образование — 2016. Молодежь и мир профессий» — в период с 14.03.2016 г. по 18.03.2016 г.; Международная туристическая выставка «Интурмаркет — 2016» — в период с 18.03.2016 г. по 22.03.2016 г.; Всероссийский форум-выставка «Госзаказ — 2016» — в период с 23.03.2016 г. по 25.03.2016 г.

Направление делегаций Правительства Ивановской области на указанные мероприятия подтверждается распоряжениями Губернатора Ивановской области от 01.03.2016 г. № 29-р, от 14.03.2016 г. № 35-р, от 15.03.2016 г. № 37-р, от 28.03.2016 г. № 47-р.

Факт организации вышеперечисленных мероприятий ООО «ЦМС» подтверждается Актами сдачи-приема выполненных работ на оказание услуг для государственных нужд Ивановской области (№ 1 от 15.04.2016 г., № 2 от 15.04.2016 г., № 3 от 21.04.2016 г., № 4 от 29.04.2016 г.). Административному органу представляется очевидным, что в рассматриваемом случае поставщик (подрядчик, исполнитель) фактически был определен до окончания Конкурса (см. Постановление о назначении административного наказания Московского УФАС России № 4–7.32–1017/77–16 от 21.10.2016 г.).

Остаточные сроки годности закупаемых товаров, изготавливаемых по специальному заказу

Техническим заданием на поставку минеральных грязей было установлено требование о сроке поставки с момента заключения контракта в течение 10 дней после получения заявки от Заказ-

чика, но не позднее 10.12.2014. При этом Заказчик может заказать продукцию в полном объеме. Таким образом, участник аукциона должен иметь возможность поставить продукцию в полном объеме в течение 10 дней с момента заключения контракта. Участник закупки ООО «НЕДРА-БАЛТ», доказывая несправедливый срок, использовал письмо ООО «Лак Сант» от 10.09.2014 г., в соответствии с которым данная организация может поставить для ООО «НЕДРА-БАЛТ» необходимый товар в течение трех месяцев, а также указал, что в связи с небольшим сроком годности товара партия может поставляться частями по 370 комплектов в месяц. Из данного письма следовало, что участник закупки ООО «НЕДРА-БАЛТ» не имеет возможности осуществить поставку в полном объеме в течение 10 дней с момента заключения контракта (см. Постановление о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении Московского УФАС России № 4–7.30–17/77–15 от 05.02.2016 г.)

Анализ положений проектной документации

При проведении электронного аукциона на выполнение работ по реконструкции дороги был установлен срок исполнения контракта: год — 2015, месяц — декабрь. Однако в соответствии с пунктом 4.1 раздела 4 «Организация дорожно-строительных работ» проектной документации, разработанной ООО «Автодорпроект» (2013.165102-ПОС), общий срок строительства дорог для объекта «Реконструкции автомобильной дороги, расположенной по адресу: Омская область, Омский район, от въезда на ул. Железнодорожная п. Горячий Ключ до СНТ «Яблонька», составляет 75 смен (при шестидневной рабочей неделе и продолжительности смены 8 часов (работы в одну смену)).

При этом в данном пункте проектной документации указано: «Работы ведутся с 05 мая 2014 г. по 26 июля 2014 г. Ввод объекта в эксплуатацию предусмотрен 27 июля 2014 г».

В соответствии с пунктом 4.1 раздела 4 «Организация дорожно-строительных работ» проектной документации, разработанной ООО «Автодорпроект» (2013.173100-ПОС), общий срок строительства дорог для объекта «Реконструкция автомобильной дороги от шоссе до д. 18 Партсъезд, инвентарный номер 90000312, расположенной по адресу: Омская область, Омский район, д. 18 Партсъезд от шоссе до дома № 1 по ул. Центральной», составляет 115 смен (при шестидневной рабочей неделе и продолжительности смены 8 часов (работы в одну смену)). В данном пункте проектной документации указано: «Работы ведутся с 05 мая 2014 г. по 16 сентября 2014 г. Ввод объекта в эксплуатацию предусмотрен 17 сентября 2014 г.». Анализ вышеуказанных положений проектной документации позволяет сделать вывод о том, что срок выполнения работ по реконструкции автомобильных дорог будет составлять как минимум около трех месяцев.

Учитывая изложенное, должностное лицо Омского УФАС России доказало, что установленный заказчиком срок исполнения контракта «год 2015, месяц декабрь» необъективен, поскольку с учетом графика производства работ, проектной документации, условий проекта контракта невозможно выполнить весь объем работ по реконструкции автомобильных дорог за три дня (см. Постановление о назначении административного наказания Омского УФАС России № 03–10.2/16–2016/7.30 от 01.03.2016 г.).

Нормативно-регулируемые сроки

При проведении запроса котировок на разработку схемы теплоснабжения городского округа «город Клинцы Брянской области» на период 2015–2020 гг. с перспективой до 2030 года заказчиком был установлен срок до 01.08.2015 г., который не соответствовал предельному сроку заключения такого контракта (не ранее 20 июля 2015 года) и установленному п. 10 Постановления Правительства РФ от 22.02.2012 г. № 154 «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения», четырнадцатидневному сроку для предоставления органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработчикам схем теплоснабжения по их запросам действующие на момент разработки схемы теплоснабжения инвестиционные программы теплоснабжающих и теплосетевых организаций, а также информацию о тарифах в сфере теплоснабжения. Как указано в Постановлении о прекращении производства по делу об административном правонарушении Брянского УФАС России № 323 от 16.10.2015 г., установленный заказчиком срок фактически понуждает победителя приступить к выполнению контракта (сбору информации) до подписания такого контракта и нарушает право победителя запроса котировок заключить контракт в течение 20 дней с даты размещения в ЕИС протокола рассмотрения и оценки котировочных заявок.

Вывод: до момента введения в закон о КС ранее предлагаемой нормы о регламентации Правительством РФ минимальных сроков исполнения поставщиками (подрядчиками, исполнителями) доказывать неправомерность установления заведомо невыполнимых сроков будет весьма сложно как со стороны участников закупок, так и со стороны контрольно-надзорных органов, за исключением сложившихся в практике подходов. ■