

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ФОРМИРОВАНИЯ ЛОТОВ И ОПИСАНИЯ ОБЪЕКТОВ ЗАКУПКИ СТРОИТЕЛЬНЫХ И ПОДРЯДНЫХ РАБОТ

А. С. Евдокимова, Ю. В. Халтурин

Алтайский государственный технический университет
им. И. И. Ползунова, г. Барнаул

В связи с необходимостью повышения эффективности расходования бюджетных средств в настоящее время остро стоит вопрос повышения эффективности бюджетных расходов при осуществлении закупок на строительные и подрядные работы. Заказчики самостоятельно выделяют лоты, когда проводят закупки, однако объединение в лоты не должно противоречить общим принципам Закона № 44-ФЗ. Нельзя ограничивать конкуренцию и включать в состав одного лота товары, работы, услуги, которые технологически и функционально не связаны, описание объекта закупки должно носить объективный характер.

Ключевые слова: государственные закупки, аукцион в электронной форме, закупки строительных и подрядных работ, описание объекта закупки, лот.

Актуальность работы

Государственные закупки имеют большое значение в функционировании государства и выполнении задач, стоящих перед ним. На них в Российской Федерации расходуется значительная часть государственного бюджета, поэтому повышение эффективности закупок является одной из приоритетных задач государства.

В Российском законодательстве закреплены все стадии закупок, от их планирования до контроля над осуществлением. Тем не менее, в системе закупок существует ряд проблем, связанных в частности с информационной открытостью закупок и их осуществлением. При формировании лотов по закупкам строительных и подрядных работ заказчики, а так же участники торгов, допускают огромное количество ошибок, которые в дальнейшем приводят к трудностям выполнения работ. Это связано с тем, что именно в зависимости от грамотного описания объекта закупки и формировании лота у заказчика появляются права на проведение квалификационного отбора участников торгов.

Зачастую результатом некомпетентного описания объекта закупки и формирования лота является выполнение работы ненадлежащего качества либо вовсе прекращение государственного контракта в связи с неисполнением и подрядчиком своих обязательств.

Цель работы:

- анализ проблем при проведении закупок строительных и подрядных работ в рамках Федерального Закона «О контрактной

системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ [1] и выявление проблем при описании объекта закупки и формировании лота по закупкам на строительные и подрядные работы.

Основные задачи:

- изучение опыта проведения закупок строительных и подрядных работ в Российской Федерации;

- формирование практических предложений по совершенствованию механизма описания объекта закупки и правильности формирования лотов на строительные и подрядные работы.

Исследовательская часть

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ описанием объекта закупки является фиксация качественных и количественных характеристик и стандартов, позволяющая идентифицировать объект закупки. При этом описание должно быть объективным.

ФАС России достаточно жестко придерживается позиции, согласно которой оборудование и иные товары, непосредственно не связанные со строительными работами (далее СМР), должны закупаться заказчиком отдельно от СМР. Данный подход применяется даже в том случае, если названные оборудование и товары прямо предусмотрены в проектной документации и их закупка необходима для ввода объекта в эксплуатацию.

Объединение закупки товаров и оборудования в один лот с СМР, рассматривается

ФАС России как ограничение участия в закупке участников, которые являются непосредственно поставщиками товаров и оборудования, но при этом не являются членами саморегулируемой организации (СРО). Поставщики зачастую могут предложить заказчику более выгодные цены по сравнению с генподрядчиком, выигравшим закупку на осуществление СМР.

Минэкономразвития России по данному вопросу высказало следующую позицию: «В качестве неразрывно связанного с объектом строительства оборудования следует рассматривать оборудование, поставка и установка которого невозможны впоследствии без изменения предусмотренных проектом конструктивных решений объекта строительства» (письмо Минэкономразвития России от 16.09.2016 № Д28и-2405). Указанная позиция согласуется с позицией ФАС России по данному вопросу. Таким образом, если товары и оборудование можно купить отдельно от СМР и смонтировать после СМР, не затрагивая конструктивные элементы объекта, такие товары и оборудование должны закупаться заказчиком отдельно.

С 1 июля 2016 года в Закон № 44-ФЗ были внесены поправки, обязывающие заказчиков описывать объект закупки в соответствии с требованиями технических регламентов и документов, разрабатываемых и применяемых в национальной системе стандартизации. Если заказчик отступает от таких требований, документация о закупке должна содержать соответствующее обоснование (п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ). Данные изменения в первую очередь затронули заказчиков, осуществляющих закупки строительных работ путем проведения электронного аукциона в рамках Закона № 44-ФЗ.

Рассматривая изменения, внесенные в законодательство в этой части, следует отметить, что Закон № 44-ФЗ, не обязывает заказчика закупать товары, выполненные по ГОСТ и ГОСТ Р (основные, но не единственные документы, разрабатываемые и применяемые в национальной системе стандартизации, которые в рамках настоящей статьи рассматриваются в качестве наиболее показательного примера). Вместе с тем описание таких товаров в документации о закупке должно быть осуществлено в соответствии с ними, за исключением двух случаев:

- 1) когда в документации о закупке приведено обоснование отступления от ГОСТа;
- 2) когда ГОСТ на покупаемую продукцию отсутствует (не нужно путать с ситуацией, ко-

гда покупаемый товар выполнен по ТУ производителя и не соответствует действующему ГОСТу).

Заказчик должен руководствоваться правилами, закрепленными частью 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ при описании в документации о закупке объекта закупки. В пункте 1 части 1 статьи 33 Закона № 44-ФЗ, сказано, что в описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости).

Пунктом 2 ч. 1 ст. 33 Закона № 44-ФЗ предусматривается, что заказчик при составлении описания объекта закупки использует, если это возможно, показатели, требования, условные обозначения и терминологию, касающиеся технических характеристик, функциональных характеристик (потребительских свойств) товара, работы, услуги и качественных характеристик объекта закупки, которые предусмотрены техническими регламентами, принятыми в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании.

В документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии, в том случае, если, заказчиком при составлении описания объекта закупки не используются установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, законодательством Российской Федерации о стандартизации показатели, требования, условные обозначения и терминология.

В рамках Закона № 44-ФЗ при формировании технического задания, заказчику предоставлены полномочия по самостоятельному определению параметров и характеристик товара, удовлетворяющих его потребностям. Описание товара должно отражать потребность заказчика и являться обоснованным и при этом не допускать требований, влекущих ограничение числа участников закупки.

Сформировавшаяся на сегодняшний день практика весьма противоречива, однако уже можно сформулировать рекомендации по минимизации рисков конфликтных ситуаций, связанных с применением Стандартов при описании объекта закупки.

При подготовке документации закупки целесообразно:

1. Проверить объект закупки на наличие действующего Стандарта;

2. Указать необходимые (проверяемые при приемке заказчиком) требования к продукции, конкретизируя их;

3. При наличии: указать ГОСТы (для каждой закупаемой позиции, а не отдельным списком);

4. При выходе за рамки ГОСТов (значения показателей, использование непредусмотренных Стандартом показателей и т.п.) – обосновать необходимость этого в документации;

5. При конкретизации (сужении) значений показателя в пределах ГОСТов – включить обоснование в состав документации закупки.

Заказчику при составлении документации нет необходимости переписывать содержание регламентированных стандартных требований в документацию, а достаточно лишь указания на то, что предложения, выдвигаемые участниками должны соответствовать ГОСТ, международным стандартам и иным техническим регламентам в зависимости от товара. Позицию о том, что излишне детализированное описание объекта закупки – это нарушение закона поддерживают УФАС России и суды [2].

Согласно позиции УФАС России описание объекта закупки не должно быть избыточным, то есть недопустимо в Документации устанавливать требования, которые невозможно определить в момент поставки, например, требования к химическому составу вещества, пластичности и т.д., которые могут быть определены только путем лабораторного исследования. Нужно учитывать, что Закон о контрактной системе не обязывает участника закупки иметь в наличии товар, подлежащий описанию в соответствии с требованиями документации. Вышеприведенные примеры подробного изложения в документации об аукционе требований к описанию участниками закупок химического состава веществ, используемых при изготовлении, допустим, проволоки ограничивают возможность участников закупок предоставить надлежащее предложение в составе заявок на участие в аукционе.

Показатели, установленные заказчиком в документации о закупке не должны противоречить требованиям Стандарта, а также не должны вводить участников закупки в заблуждение и позволять указывать в заявке противоречащие положениям Стандарта показатели и (или) их значения.

Согласно позиции суда, установление в Документации требования, например к цвету

поставляемого товара «цвет по согласованию с заказчиком» не позволяет однозначно определить соответствие закупаемого товара, установленным заказчиком требованиям, поскольку ни диапазон цвета, ни конкретные цвета поставляемого товара не определены. Данные примеры приведены в Постановлении Арбитражного суда Северо-западного округа от 17 марта 2016 г. по делу № А42-3757/2015 [3].

На практике возможны четыре варианта описания товаров, используемых при производстве работ в соответствии с новыми требованиями. Иные варианты описания будут противоречить требованиям законодательства и правоприменительной практике ФАС России:

1. Товар описан заказчиком в соответствии с ГОСТ, а также приведена ссылка на данный ГОСТ. В данном случае участником закупки может быть предложен товар, выполненный строго по ГОСТ, в пределах установленных заказчиком значений.

2. Товар описан заказчиком в соответствии с ГОСТ без ссылки на данный ГОСТ. В данном случае участником закупки может быть предложен товар, выполненный как по ГОСТ, так и по ТУ производителя, в пределах установленных заказчиком значений.

3. Товар описан заказчиком с отступлением от требований ГОСТ (например, товар описан в соответствии с ТУ производителя). В указанном случае документация о закупке должна содержать обоснование отступления от требований ГОСТ. При этом возможный аргумент заказчика о том, что товар конкретного производителя включен в проектную документацию и именно поэтому заказчик отступает от требований ГОСТ, является сомнительным.

4. Товар описан заказчиком так, как он считает необходимым. При этом такое описание должно соответствовать требованиям антимонопольного законодательства и законодательства о закупках (вариант применим только в случае, если ГОСТ на соответствующий товар отсутствует).

Практика описания в документации о закупке товаров, используемых при выполнении работ, выявила основные группы нарушений, допускаемые заказчиками:

- указан недействующий ГОСТ;
- отсутствуют единицы измерения;
- перечень ГОСТов не соотнесен с перечнем товаров в документации;
- участник не может понять, как заполнить показатели;

- указаны избыточные требования;
- заказчиком описан химический и (или) компонентный состав товара;

- заказчиком затребованы характеристики товара, которые возможно получить только в ходе испытания товара.

По последним двум нарушениям необходимо уточнить, что заказчик не вправе требовать от участника закупки представления сведений о химическом, компонентном составе товара, а также сведений о значениях характеристик товара, которые могут быть определены в ходе его испытаний, даже в том случае, если такие характеристики прямо указаны в ГОСТ или в ТУ производителя.

В связи с этим, при описании характеристик товаров, используемых при выполнении работ, заказчик столкнется с ситуацией, когда в качестве возможных показателей в документации о закупке останется только от одного до пяти показателей по каждому из товаров. Если товар описан с использованием большего значения показателей, то, скорее всего, заказчик допустил вышеуказанные нарушения.

Выводы

1. При осуществлении закупок строительных и подрядных работ заказчик должен быть очень внимательным и учитывать не только положения законодательства о градостроительной деятельности и законодательства, регламентирующего осуществление закупок, но также правоприменительную практику и подходы контролирующих органов [4].

2. Так же, отметим, что техническое задание предназначено для того что бы при проверке первых частей заявок, заказчик должен узнать, какие материалы будет использовать подрядчик, при этом «подловить» невнимательного или спешившего подать заявку участника. При составлении технического задания используются нормативные документы ГОСТы, СП.

Грамотно составить техническое задание могут только квалифицированные специалисты, которые зачастую отсутствуют в штате заказчика. Поэтому на рынках труда имеется множество организаций, которые занимаются разработкой технических заданий для заказчиков, а так же предоставляют услуги по проверке первых частей заявок и написаний отклонений. При этом техническое задание не является 100% процентной гарантией для заказчика, т.к. не факт, что при выполнении работ будут использоваться качественные материалы. В большей части тех-

нических заданий указываются расходные материалы, которые даже не требуются для выполнения данных работ.

Данной проблеме есть неоднозначное решение, например, в состав документов закупки не прикреплять и не использовать техническое задание. Дело в том, что в состав документов закупки на строительные и подрядные работы всегда, входит проектно-сметная документация, которая полностью описывает все виды работ и материалы к ним.

3. За время, которое заказчики работают по Закону № 44-ФЗ, уже сложилась административная и судебная практика. Решения ФАС России и судов позволяют заказчикам сделать выводы о том, как формировать лоты, чтобы не нарушить Закон № 44-ФЗ. Например, согласно ч. 4.1 ст 7.30 КоАП РФ, если специалист по закупкам объединит в один лот товары, работы, услуги, которые технически и функционально не связаны, он рискует получить штраф до 50000 руб [5].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/mail%public/documeNet/search.html?searchStriNeg=44+фз>.

2. Обзор судебной практики в сфере закупок по 44-ФЗ (август 2017 года) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.coresultaNet.ru/about/pressceNeter/News/2017/09/article7639/>.

3. Постановление Арбитражного суда Северо-западного округа от 17 марта 2016 г. по делу № А42-3757/2015.

4. Сборник методических и нормативных документов по закупкам товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, нужд бюджетных учреждений / под ред. Н. Н. Чинякова. – Вып. 11. – Барнаул, 2017. – 1309 с.

5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017).

Евдокимова А.С. – магистрант ФГБОУ ВО АлтГТУ им. И.И. Ползунова, E-mail: dazy3085@mail.ru.

Халтурин Ю.В. – к.т.н., доцент кафедры «Строительные конструкции», ФГБОУ ВО АлтГТУ им. И.И. Ползунова, E-mail: khalt.yuriy@mail.ru.