

ЕДИНАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ СИСТЕМА: ПОДХОДЫ К ВЕДЕНИЮ РЕЕСТРА НЕДОБРОСОВЕСТНЫХ ПОСТАВЩИКОВ

Контроль в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд является важным составным элементом контрактной системы Российской Федерации, в макроэкономическом масштабе он направлен на совершенствование системы закупок в стране. В статье рассматриваются вопросы совершенствования системы контроля закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в рамках контрактной системы, дается сравнение с ранее действующим законодательством.

Ключевые слова: подрядные торги, конкурсы, реформа госзаказа, контроль закупок, ведомственный контроль, общественный контроль.

**T.G. Doroshenko,
I.A. Sukhanova**

UNIFIED INFORMATION SYSTEM: APPROACHES TO THE MANAGEMENT OF THE REGISTER OF UNFAIR SUPPLIERS

Public control in the area of procurement of goods and services for the needs of State and municipal authorities is an important part of the contract system of the Russian Federation. At the micro-economic level, it aims at improving public procurement in the country. This paper addresses issues of improving the procurement control system for goods and services purchased by State and municipal authorities within the frames of the contract system and compares the current state of affairs with the old legislation.

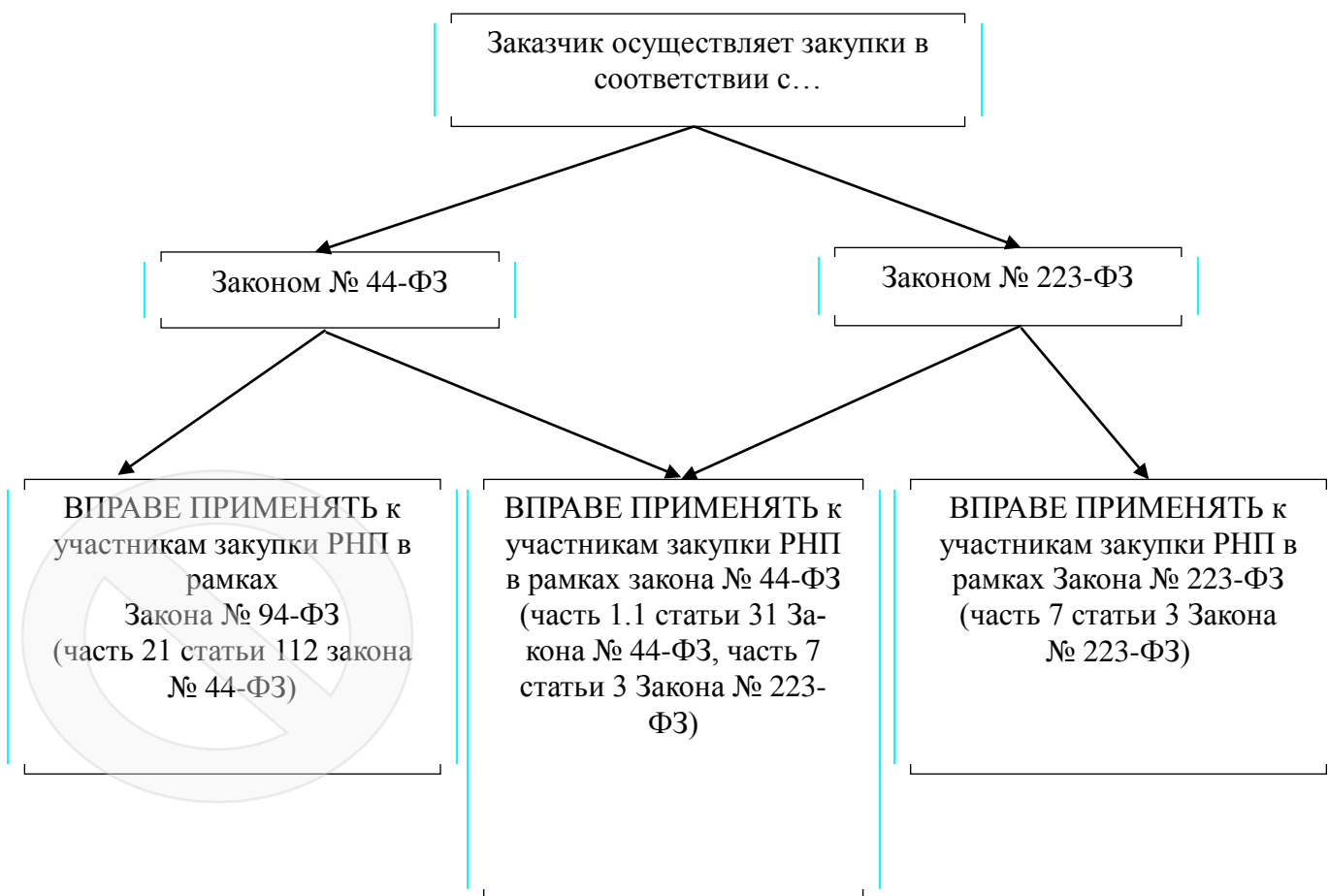
Keywords: Tender; competition; reform of public procurement; public procurement control; departmental control; social control.

Реестр недобросовестных поставщиков (далее также – РНП) является одним из механизмов защиты заказчика от ненадежных контрагентов. В качестве требования к участникам закупки он имеет место как в Федеральном законе от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ, Контрактная система), так и в Федеральном законе от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – Закон № 223-ФЗ). В обоих случаях такое требование можно назвать факультативным, так как в обоих случаях организатор закупки вправе его устанавливать. Однако внесение сведений в РНП является обязанностью заказчика, за невыполнение которой Кодексом Российской

Федерации об административных правонарушениях установлена ответственность в виде штрафа в размере 20 000 рублей на должностных лиц (часть 2 статьи 7.31) в рамках Контрактной системы и в размере от 10 000 до 15 000 рублей на должностных лиц, от 30 000 до 50 000 рублей на юридических лиц при применении Закона № 223-ФЗ. Несмотря на схожие обязанности, предусмотренные нормативными актами, размеры штрафов установлены разные. Причем в первом случае должностное лицо, рассматривающее дело об административных правонарушениях, не имеет возможности воспользоваться частями 2 и 3 статьи 4.1 КоАП, т.е. учесть характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность, а также имущественное и финансовое положение для юридического лица.

Остановимся подробнее на сходствах и различиях РНП в государственных (муниципальных) и корпоративных закупках.

Впервые такой механизм появился еще в Федеральном законе от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ). По аналогии был прописан в Законе № 223-ФЗ в 2011 году, но в 2014 году в контрактной системе претерпел значительные изменения, связанные с тем, что в отношении юридических лиц в РНП включаются сведения не только о самом лице, но и о его учредителях, членах коллегиальных исполнительных органов, лицах, исполняющих функции единоличного исполнительного органа. В то же время в корпоративных закупках в реестр недобросовестных поставщиков относительно юридического лица включаются сведения только о самом лице, то есть норма так и осталась аналогична утратившему с 1 января 2014 года силу Закону 94-ФЗ. Вместе с тем, в части 7 статьи 3 Закона № 223-ФЗ указано: «При закупке заказчик вправе установить требование об отсутствии сведений об участниках закупки в реестре недобросовестных поставщиков, предусмотренном статьей 5 настоящего Федерального закона, и (или) в реестре недобросовестных поставщиков, предусмотренном Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"». Контрактной системой такая возможность не установлена (см. рисунок). Однако и корпоративные заказчики не могут полноценно пользоваться рассматриваемой нормой, так как требование об отсутствии сведений в реестре недобросовестных поставщиков устанавливается согласно Закону № 223-ФЗ только в отношении участников закупки, но не их учредителей, членов коллегиальных исполнительных органов, лиц, исполняющих функции единоличного исполнительного органа.



Взаимосвязь РПН в рамках Закона № 44-ФЗ, Закона № 223-ФЗ и Закона № 94-ФЗ

При этом непонятна логика законодателя, не дающая государственному (муниципальному) заказчику пользоваться реестром в рамках Закона № 223-ФЗ. Ведь не имеет принципиального значения, какого заказчика (государственного или корпоративного) подвел участник закупки или исполнитель договора (контракта).

Дополним, что право, предусмотренное частью 21 статьи 112 Закона № 44-ФЗ, с 2016 года потеряло свою актуальность. Однако в течение 2014 и 2015 годов корпоративные заказчики были также лишены возможности применять РПН в рамках Закона № 44-ФЗ. Сравним основания для включения сведений в РПН в рассматриваемых законах (табл.).

Основания для включения сведений в РПН

Закон № 223-ФЗ (часть 2 статьи 5)	Закон № 44-ФЗ (часть 2 статьи 104)
Уклонение от заключения договора	Уклонение от заключения контракта
Расторжение договора по решению суда в связи с существенным нарушением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий договора	Расторжение контракта по решению суда в связи с существенным нарушением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий контрактов

	Односторонний отказ заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий контрактов
--	---

Случаи, когда участник закупки считается уклонившемся от заключения договора (контракта), четко регламентированы Законом № 44-ФЗ и отсутствуют в Законе № 223-ФЗ. Обратим внимание, что заказчики обязаны предусмотреть такие случаи в положении о закупке, так как этот документ обязан содержать порядок заключения и исполнения договоров. Такие позиции стоит прописывать и в документации о закупках в корпоративном секторе.

Расторжение договора (контракта) по решению суда в связи с существенным нарушением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий договора (контракта) существенно осложняется необходимостью при расторжении договора применять статью 452 ГК РФ, которая гласит, что «Требование об изменении или о расторжении договора может быть заявлено стороной в суд только после получения отказа другой стороны на предложение изменить или расторгнуть договор либо неполучения ответа в срок, указанный в предложении или установленный законом либо договором, а при его отсутствии – в тридцатидневный срок». Однако при расторжении договора (контракта) по соглашению сторон, поставщик (подрядчик, исполнитель) в РНП не попадает.

Односторонний отказ заказчика от исполнения договора в связи с существенным нарушением поставщиками (подрядчиками, исполнителями) условий договора, безусловно, возможен в корпоративных закупках. Причем активно применяется на практике, но не приводит к включению выявленных ненадежных контрагентов в РНП. При этом попытка заказчиков урегулировать этот вопрос путем ведения своих внутренних РНП, «черных списков» (согласно положению о закупке) вызывает негативное отношение со стороны контрольных органов.

Вышеперечисленные моменты приводят к тому, что реально недобросовестные поставщики имеют возможность беспрепятственно участвовать в проводимых государственными (муниципальными) и корпоративными заказчиками закупках. Причем, исходя из вышесказанного, ситуация в рамках Закона № 223-ФЗ значительно хуже. Об этом наглядно свидетельствует тот факт, что на момент написания статьи в единой информационной системе (далее – ЕИС) присутствовало более 10 000 реестровых записей в РНП по Закону № 44-ФЗ и около 400 – по Закону № 223-ФЗ.

Каким образом заказчик, установивший требование об отсутствии сведений об участнике закупки в РНП, должен проверить этот факт? В Законе № 44-ФЗ четко установлено, что функцию проверки осуществляет комиссия заказчика, а участник закупки не обязан какие-либо сведения в этой части предоставлять со своей стороны. Все предельно логично и, казалось бы, по аналогии должно применяться и в корпоративных закупках. Знаем, что на практике зачастую так и происходит. Но если формально подходить к прочтению норм Закона № 223-ФЗ, заказчик обязан установить в документации о закупке «требова-

ния к участникам закупки и перечень документов, представляемых участниками закупки для подтверждения их соответствия установленным требованиям» (пункт 9 части 10 статьи 4 Закона № 223-ФЗ). Таким образом, именно участник закупки в своей заявке должен представить «доказательство» того, что он отсутствует в РПН, это может быть, например, сведения из ЕИС, декларация участника в форме заявки и т.п. Относительно данного требования считаем эту норму закона излишней.

На наш взгляд, перечисленные проблемы ведения и применения РПН требует скорейшей корректировки со стороны законодателя. Вполне логичным кажется объединения РПН по Закону № 44-ФЗ и Закону № 223-ФЗ в единый реестр, конечно, с условием идентичной регламентации порядка его ведения.

Несмотря на то, что Закон № 44-ФЗ подвергался корректировке уже 35 раз, а Закон № 223-ФЗ – 14, в нормы, посвященные РПН изменения вносились лишь один раз (в обоих законах). При этом такие изменения носили технический характер (замена официального сайта на ЕИС).

Таким образом, за весь период существования действующих законов в рамках государственных (муниципальных) и корпоративных закупок законодатель ни разу существенно не затрагивал РПН, несмотря на имеющиеся на практике проблемы, в том числе перечисленные в настоящей статье, а также многие другие, которые неоднократно освещались в статьях, научных трудах, на конференциях, а именно:

1. Законом предусмотрено включение в реестр информации об учредителях недобросовестного поставщика, а не о тех лицах, кто входит в число участников/акционеров на день совершения действий (бездействия), повлекших включение в реестр недобросовестных поставщиков. Учредителями общества являются лица, принявшие решение о его учреждении, лица же, впоследствии купившие у учредителей доли в уставном капитале/акции становятся участниками наравне с учредителями, но учредителями не являются. Эта ситуация порождает ряд проблем, требующих решения: включение в РПН учредителей, давно вышедших из состава участников общества, включение в РПН большого количества акционеров, учредителей с малым количеством акций, долей.

2. Включение (согласно нормативным документам) относительно физических лиц – учредителей, членов коллегиальных исполнительных органов, генеральных директоров закон предусматривает указание только фамилии, имени, отчества (при наличии), без ИНН. И хотя на практике в ЕИС относительно таких лиц указывается ИНН, не работает соответствующая функция поиска ни по фамилии, имени, отчеству, ни по ИНН.

3. Сведения в реестр недобросовестных поставщиков об уклонившемся от заключения контракта победителе направляются заказчиком в ФАС России «в случае» заключения контракта с лицом, занявшим второе место, и «в течение трех рабочих дней» с даты заключения такого контракта. При этом лицо, занявшее второе место в конкурсе или аукционе, вправе отказаться от заключе-

ния контракта без каких-либо негативных последствий. Такую ситуацию Закон № 44-ФЗ не регламентирует¹.

Законы однозначно не регламентируют должен ли участник закупки намеренно вести себя недобросовестно по отношению к контрагенту и умышленно нарушать закон, чтобы быть включенным в РНП, либо достаточно только формального факта уклонения от подписания договора (контракта)². То есть должна ли в этой ситуации устанавливаться вина поставщика контролирующим органом. При этом не урегулирован следующий вопрос: если имеется факт уклонения от подписания контракта, но в связи с отсутствием вины участника закупки Федеральная антимонопольная служба принимает решение не включать его в РНП, обязан ли заказчик вернуть такому лицу обеспечение заявки³.

К сожалению, перечисленные выше проблемы ведения РНП, стоят в самом конце длинной очереди необходимых корректировок в Закон № 44-ФЗ и Закон № 223-ФЗ в связи с тем, что имеются более «популярные» и активно обсуждаемые направления. Тем не менее, по нашему мнению, внесение изменений в части обозначенных в настоящей статье позиций могло бы существенно повысить качество регламентированных закупок.

Информация об авторах

Дорошенко Татьяна Геннадьевна – кандидат экономических наук, доцент, директор Центра профессионального образования ФГБОУ ВО «БГУЭП», e-mail: t_doro@mail.ru.

Суханова Ирина Александровна – замдиректора Центра профессионального образования ФГБОУ ВО «БГУЭП», e-mail: smolinaia@gmail.com.

Authors

Tatyana G. Doroshenko – PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economics, Investment and Property Management, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: t_doro@mail.ru.

Irina A. Sukhanova – Deputy Director, Center for Professional Education, Baikal State University of Economics and Law, 11 Lenin St., 664003, Irkutsk, Russian Federation, e-mail: smolinaia@gmail.com.

¹ Федоров А.А. Реестр недобросовестных поставщиков: пробелы в законодательстве. Государственные и муниципальные закупки – 2014. Сборник докладов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 313–319.

² Строганов А. Суровый, но справедливый реестр. Прогосзаказ.РФ, № 9, 2016.

³ Чваненко Д. А. Правовая природа реестра недобросовестных поставщиков. Государственные и муниципальные закупки – 2014. Сборник докладов. – М.: ИД «Юриспруденция», 2014. – С. 492–500.