

Обобщение

судебной практики спорных вопросов правоприменения при регулировании отношений, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд

Во исполнение подпункта 4.1.4 Плана работы Арбитражного суда Волго-Вятского округа на второе полугодие 2016 года коллегией по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений, обобщена практика разрешения споров по применению законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ), других федеральных законов, а также иных нормативных правовых актов.

До принятия Федерального закона № 44-ФЗ действовал Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ), практика применения отдельных положений которого вызывала многочисленные споры

Федеральный закон № 44-ФЗ вступил в силу с 1 января 2014 года, то есть почти три года назад, однако до сих пор как у заказчиков, так и у поставщиков возникают многочисленные вопросы, требующие разъяснений.

В целях достижения единства судебно-арбитражной практики в данном обобщении проанализированы дела, рассмотренные 2016 году, и приведена правовая позиция Арбитражного суда Волго-Вятского округа по конкретным делам.

Следует отметить, что данная категория дел является обширной и включает в себя споры о взыскании неустойки, неосновательного обогащения, о признании недействительными ненормативных актов антимонопольных органов (решения, акты проверки), о понуждении к заключению контракта.

Работа подготовлена в целях обобщения и формирования единообразного подхода правоприменения в контрактной системе в сфере закупок. Количество рассмотренных дел, связанных с законодательством о государственных закупках, подтверждает актуальность выбранной темы.

1. К заказам для обеспечения государственных и муниципальных нужд, размещенным на официальном сайте до 01.01.2014, применяются положения Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а не Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

При рассмотрении споров, связанных с исполнением, расторжением государственных и муниципальных контрактов, заключенных в период действия Федерального закона № 94-ФЗ, возникают вопросы о подлежащих применению нормах права в связи с тем, что данный закон утратил силу после введения в действие Федерального закона № 44-ФЗ.

Администрация обратилась в арбитражный суд с иском к Обществу о взыскании неустойки по муниципальному контракту (дело № А28-726/2015).

Суд первой инстанции, удовлетворив иск частично, применил при рассмотрении спора статьи 8, 309, 310, 314, 330, 333, 401, 404, 702, 708, 716, 763 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также Федерального закона № 44-ФЗ, Правила определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 25.11.2013 № 1063 (далее – Правила № 1063).

Суд при расчете неустойки за просрочку выполнения работ по первому этапу, при исчислении которой истец исходил из всей цены контракта, применил правовую позицию, изложенную в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 15.07.2014 № 5467/14, а при исчислении неустойки по второму этапу работ – положения Правил № 1063.

Апелляционный суд, изменив решение суда и взыскав неустойку, исходил из иного периода просрочки по второму этапу работ, а также из того, что Правила № 1063 к спорным правоотношениям не применимы, поскольку в силу части 1 статьи 112 Федерального закона № 44-ФЗ к заказам для обеспечения государственных и муниципальных нужд, размещенным на официальном сайте до 01.01.2014, применяются положения Федерального закона № 94-ФЗ.

Поскольку Федеральный закон № 44-ФЗ и Правила № 1063 вступили в силу после заключения контракта, данный подход апелляционного суда к разрешению спора является правильным, и он был поддержан судом кассационной инстанции и Верховным Судом Российской Федерации, который определением отказал в передаче кассационной жалобы Общества для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам.

Антимонопольный орган признал действия Министерства нарушающими часть 12 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ, о чем принял соответствующее решение, которое было обжаловано Министерством в арбитражном суде (дело № А38-6989/2015).

Суды первой и апелляционной инстанций установили, что заказчик заключил контракт в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ, и пришли к выводу о том, что вопрос об одностороннем расторжении контракта подлежал разрешению на основании положений данного закона. Следовательно, антимонопольный орган неверно установил в действиях Министерства нарушение части 12 статьи 95 Федерального закона № 44-ФЗ. Нарушение положений Федерального закона № 94-ФЗ антимонопольный орган заказчику не вменил.

Суд кассационной инстанции поддержал выводы судов.

2. Не допускается обжалование в орган контроля действий (бездействия) операторов электронных площадок, иных субъектов контроля (заказчиков, уполномоченных органов, и других) в порядке, установленном главой 6 Федерального закона № 44-ФЗ, после заключения контракта, следовательно, проведение органом контроля соответствующей проверки после заключения контракта противоречит положениям Федерального закона № 44-ФЗ.

На практике возникают вопросы по поводу полномочий антимонопольного органа на осуществление проверок соблюдения требований Федерального закона № 44-ФЗ ответственными лицами.

Антимонопольный орган провел внеплановую камеральную проверку соблюдения требований Федерального закона № 44-ФЗ заказчиком и уполномоченным органом при проведении аукциона в электронной форме на право заключения муниципального контракта (дело № А82-15948/2014) (определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.06.2016 № 301-КГ16-6072 об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в Судебную коллегию по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации).

По результатам проверки антимонопольный орган составил акт, в котором в том числе пришел к выводу о нарушении заказчиком пункта 2 части 6 статьи 45, части 4 статьи 96 Федерального закона № 44-ФЗ.

Заказчик не согласился с выводами, изложенными в акте, и обратился в арбитражный суд.

Требование заказчика удовлетворено ввиду отсутствия у антимонопольного органа полномочий на проведение проверки.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» Федеральная антимонопольная служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В пункте 1 Положения о Федеральной антимонопольной службе, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 331, закреплены аналогичные полномочия Федеральной антимонопольной службы.

В целях исполнения возложенных на него функций антимонопольный орган наделен полномочиями, в том числе, по проведению внеплановых проверок в отношении субъектов контроля. Основанием к проведению такой проверки может являться поступление информации о нарушении законодательства Российской Федерации и иных

нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок (пункт 2 части 15 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ).

Вместе с тем реализация предоставленных антимонопольному органу полномочий по контролю ограничена необходимостью соблюдения установленных в Федеральном законе № 44-ФЗ требований.

Так, согласно части 3 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ контроль в сфере закупок путем проведения внеплановых проверок в отношении субъектов контроля федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, осуществляется с учетом части 4 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ.

В силу данной нормы контроль в отношении операторов электронных площадок, а также при проведении электронного аукциона (с момента размещения в единой информационной системе извещения о проведении электронного аукциона до момента заключения контракта) в отношении иных субъектов контроля (заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок.

Суды установили, что на момент проведения проверки муниципальный контракт был заключен.

При таких обстоятельствах проверка может быть проведена только до заключения контракта (часть 4 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ).

Иное понимание содержания части 4 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ нельзя признать направленным на достижение целей контроля (в полном объеме).

Так, после заключения контракта в случае выявления нарушений невозможно выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе об аннулировании определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (часть 22 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ).

Кроме того, следует отметить, что обжалование действий (бездействия) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего в порядке, установленном главой 6 Федерального закона № 44-ФЗ, в орган контроля допускается только до заключения контракта, и такие жалобы возвращаются без рассмотрения.

Таким образом, обжалование действий заказчика в порядке, установленном главой 6 Федерального закона № 44-ФЗ, в орган контроля допускается только до заключения контракта в соответствии с положением части 4 статьи 99 данного закона.

3. Применение к участнику аукциона финансовой санкции, предусмотренной в части 27 статьи 44 Федерального закона № 44-ФЗ, возможно только при наличии признака систематичности в действиях участника аукциона, который должен достоверно знать, что в течение квартала на одной электронной площадке уже три его заявки не соответствуют требованиям в отношении вторых частей заявки, что позволяет судить о виновных действиях подобного участника.

Денежные средства Общества, внесенные им в качестве обеспечения заявок на участие в аукционах, были перечислены заказчику на основании части 27 статьи 44 Федерального закона № 44-ФЗ (дело № А11-7434/2014).

Посчитав получение заказчиком данных денежных средств неосновательным обогащением ответчика за счет истца, Общество обратилось в арбитражный суд с иском.

В соответствии с частью 27 статьи 44 Федерального закона № 44-ФЗ в случае, если в течение одного квартала на одной электронной площадке в отношении вторых частей трех заявок на участие в электронном аукционе, поданных одним участником такого аукциона, аукционной комиссией приняты решения о несоответствии указанных заявок требованиям, предусмотренным документацией о таком аукционе, по основаниям, установленным пунктом 1 части 6 статьи 69 настоящего Федерального закона (за исключением случаев, если этот участник обжаловал данные решения в соответствии с настоящим Федеральным законом и по результатам обжалования принято решение о необоснованности данных решений), оператор электронной площадки по истечении тридцати дней с даты принятия последнего из данных решений перечисляет заказчику денежные средства, внесенные этим участником в качестве обеспечения последней заявки на счет, который указан заказчиком и на котором в соответствии с законодательством Российской Федерации учитываются операции со средствами, поступающими заказчику.

Из смысла названной нормы следует, что применение такой финансовой санкции является установленной законом мерой гражданско-правовой ответственности участника размещения заказа за систематическое (три раза в течение квартала на одной электронной площадке) предоставление во второй части заявок на участие в аукционе сведений, не соответствующих требованиям аукционной документации.

При указанной ситуации участник размещения заказа достоверно должен знать, что в течение квартала на одной электронной площадке уже три его заявки не соответствуют требованиям в отношении вторых частей заявки, что позволяет судить о виновных действиях подобного участника.

Суды первой и апелляционной инстанций, отказав Обществу в удовлетворении его требования о взыскании с заказчика денежных средств, перечисленных Обществом в качестве обеспечения заявок на участие в аукционе, не учли, что в рассмотренном случае заявки на участие в аукционах поданы в один день, являются однородными и имеют одинаковый порок. Таким образом, суды не выяснили, имеется ли в действиях Общества признак систематичности, который обязателен при привлечении к ответственности.

До признания заявок не соответствующими требованиям закона Общество не могло и не должно было знать о недостатках вторых частей заявок и не могло принять меры к недопущению подобных недостатков в дальнейшем.

Судебные акты, принятые судами двух инстанций, суд округа отменил, дело направил на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

4. Проставление участником закупки во второй части заявки в графе с информацией о принадлежности к субъектам малого предпринимательства соответствующей отметки свидетельствует о соблюдении письменной формы названной декларации.

Администрация обратилась в арбитражный суд с заявлением о признании незаконным решения антимонопольного органа, в соответствии с которым, в том числе,

аукционная комиссия Администрации признана нарушившей части 2 и 6 статьи 69 Федерального закона № 44-ФЗ (дело № А43-11767/2015).

Решением суда первой инстанции (впоследствии было отменено апелляционным судом) в удовлетворении заявленного требования отказано.

Апелляционный суд пришел к выводу о том, что проставление участником закупки во второй части заявки, сформированной на электронной площадке и подписанной электронной цифровой подписью, непосредственно в графе с информацией о принадлежности к субъектам малого предпринимательства отметки «да» свидетельствует о соблюдении участником закупки требований части 3 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ.

В силу части 3 статьи 30 Федерального закона № 44-ФЗ при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) способами, указанными в части 1 настоящей статьи, в извещениях об осуществлении закупок устанавливается ограничение в отношении участников закупок, которыми могут быть только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации. В этом случае участники закупок обязаны декларировать в заявках на участие в закупках свою принадлежность к субъектам малого предпринимательства или социально ориентированным некоммерческим организациям.

Требования о представлении участником аукциона декларации о его принадлежности к субъектам малого предпринимательства или социально ориентированным некоммерческим организациям в виде отдельного документа, с указанием формы и способа предоставления такого документа, Федеральный закон № 44-ФЗ не содержит.

На основании части 3 статьи 30, пункта 7 части 5 статьи 66 Федерального закона № 44-ФЗ непредставление участником закупки декларации именно в виде отдельного документа, подтверждающего его соответствие установленным требованиям, не может являться причиной отказа в допуске к участию в электронном аукционе, если участник продекларировал свою принадлежность к указанной категории.

В связи с этим у антимонопольного органа отсутствовали основания для вывода о несоответствии заявки Общества требованиям документации об аукционе и признания аукционной комиссии, признавшей заявку Общества соответствующей документации об аукционе, нарушившей части 2 и 6 статьи 69 Федерального закона № 44-ФЗ.

Суд округа поддержал правовую позицию суда апелляционной инстанции.

5. Представление выписки из единого государственного реестра юридических лиц в электронной форме, подписанной квалифицированной электронной подписью налогового органа, равнозначно представлению выписки на бумажном носителе.

Общество обратилось в арбитражный суд с иском к заказчику о понуждении к заключению государственного контракта (дела № А43-30245/2015, А 43-30240/2015).

Заказчик признал Общество уклонившимся от заключения контракта вследствие нарушения части 11 статьи 78 Закона о контрактной системе (не представлена выписка из единого государственного реестра юридических лиц (ЕГРЮЛ) или нотариально заверенная копия такой выписки (для юридических лиц), оформленная в соответствии с требованиями действующего законодательства).

Суды правомерно удовлетворили исковое требование на основании следующего.

Согласно части 11 статьи 78 Федерального закона № 44-ФЗ в случае, если победитель запроса котировок не представил заказчику подписанный контракт и выписку

из единого государственного реестра юридических лиц или засвидетельствованную в нотариальном порядке копию такой выписки (для юридического лица), которые получены не ранее чем за шесть месяцев до даты размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок, надлежащим образом заверенный перевод на русский язык документов о государственной регистрации юридического лица в соответствии с законодательством соответствующего государства (для иностранного лица) в срок, указанный в извещении о проведении запроса котировок, такой победитель признается уклонившимся от заключения контракта.

В силу части 1 статьи 6 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи» информация в электронной форме, подписанная квалифицированной электронной подписью, признается электронным документом, равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, кроме случая, когда федеральными законами или принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами установлено требование о необходимости составления документа исключительно на бумажном носителе.

Статья 78 Федерального закона № 44-ФЗ не содержит требования о представлении выписки из ЕГРЮЛ исключительно на бумажном носителе.

Если в соответствии с федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами или обычаем делового оборота документ должен быть заверен печатью, электронный документ, подписанный усиленной электронной подписью и признаваемый равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью, признается равнозначным документу на бумажном носителе, подписанному собственноручной подписью и заверенному печатью (часть 3 статьи 6 Федерального закона от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи»).

С учетом изложенного суды пришли к правильному выводу о том, что выписка из ЕГРЮЛ в электронной форме, подписанная электронной подписью налогового органа, равнозначна выписке на бумажном носителе, подписанной собственноручной подписью должностного лица налогового органа и заверенной печатью.

Суды установили, что Общество представило выписку из ЕГРЮЛ в электронной форме посредством электронной почты, подписанную усиленной электронной цифровой подписью сотрудника налоговой службы, в сроки, установленные Федеральным законом № 44-ФЗ, а также продублировало данную выписку на бумажном носителе, в связи с чем, удовлетворили требование Общества о понуждении к заключению контракта.

На основании изложенного можно сделать вывод, что при разрешении споров на основании Федерального закона № 44-ФЗ основной позицией судов является недопустимость формального подхода к нормам законодательства о государственных закупках.