Реестр недобросовестных поставщиков по 44-ФЗ, 223-ФЗ и 615-ПП.

Правовые последствия.

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ТЕНДЕРОВ

В единой информационной системе закупок (ЕИС) ведется несколько реестров недобросовестных участников. Наличие записи в таком реестре непосредственно влияет на возможность участия в закупках, однако характер ограничений зависит от того, о каком реестре идет речь и по каким нормам он сформирован.

Настоящий материал посвящен анализу трех реестров: по Закону № 44-ФЗ, по Закону № 223-ФЗ и по постановлению Правительства РФ № 615. Рассматриваются основания включения, правовые последствия и влияние нахождения в реестре на допуск к закупкам по каждому из указанных режимов.

Система реестров недобросовестных поставщиков в ЕИС

В ЕИС функционируют три самостоятельных реестра, каждый из которых формируется в связи с применением конкретного нормативного акта:

- реестр недобросовестных поставщиков, формируемый в связи с применением Закона № 44-ФЗ, - сведения о лицах, уклонившихся от заключения контракта либо допустивших существенное нарушение условий контракта по 44-ФЗ;
- реестр недобросовестных поставщиков по Закону № 223-ФЗ - сведения о лицах, нарушивших обязательства в рамках договоров, заключаемых по правилам 223-ФЗ;
- реестр недобросовестных подрядных организаций по постановлению Правительства РФ № 615 - специальный реестр в сфере капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов.

Эти реестры не смешиваются: включение хозяйствующего субъекта в один из них не влечет автоматического переноса сведений в другие реестры. При анализе правовых последствий необходимо исходить из того, к какому именно реестру относится запись.

Реестр недобросовестных поставщиков по 44-ФЗ

В реестр недобросовестных поставщиков по Закону № 44-ФЗ включаются участники закупок, признанные уклонившимися от заключения контракта либо допустившими существенное неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту.

Срок нахождения сведений в реестре, как правило, составляет два года.

Ключевые последствия для участия в закупках по 44-ФЗ:

- заказчик вправе установить в извещении и документации требование об отсутствии участника в реестре недобросовестных поставщиков, формируемом в рамках 44-ФЗ;
- при наличии такого требования наличие записи об участнике в РНП по 44-ФЗ является законным основанием для отказа в допуске к участию и отклонения заявки;
- Закон № 44-ФЗ не предусматривает права заказчика устанавливать в качестве условия участия отсутствие в реестрах, формируемых по иным актам (223-ФЗ, постановление № 615), и отклонять заявку исключительно по мотиву нахождения в этих реестрах.

Подробнее в статье порядок рассмотрения жалоб в ФАС по 44 ФЗ

Таким образом, при проведении закупок по 44-ФЗ учитывается только реестр недобросовестных поставщиков, формируемый именно по этому закону.

Наличие записей по 223-ФЗ или 615-ПП само по себе не образует предусмотренного законом основания для отказа в допуске к закупке по 44-ФЗ.

Реестр недобросовестных поставщиков по 223-ФЗ

Реестр недобросовестных поставщиков по Закону № 223-ФЗ формируется в отношении лиц, которые уклонились от заключения договора либо существенно нарушили обязательства по договору, заключенному по правилам 223-ФЗ. Срок нахождения сведений также обычно составляет два года.

Влияние включения в этот реестр на участие в закупках по 223-ФЗ зависит от содержания положения о закупке и документации конкретного заказчика:

- заказчики по 223-ФЗ вправе в положении о закупке и документации устанавливать требования об отсутствии участника в РНП по 44-ФЗ, по 223-ФЗ либо одновременно в обоих реестрах;
- при наличии такого требования включение участника в соответствующий реестр является основанием для отказа в допуске к закупке и отклонения заявки;

- если положение и документация не содержат требования об отсутствии в РНП, формального запрета на участие в закупках по 223-ФЗ для лица, включенного в реестр, не возникает.

Вместе с тем нахождение участника в РНП по 223-ФЗ не образует по Закону № 44-ФЗ самостоятельного основания для отказа в допуске к закупкам по 44-ФЗ. Заказчик по контрактной системе ограничен рамками собственных полномочий и может ссылаться только на реестр, сформированный по 44-ФЗ.

Реестр по постановлению Правительства РФ № 615

Постановление Правительства РФ № 615 регулирует порядок привлечения подрядных организаций для капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов. В рамках указанного акта формируется специализированный реестр недобросовестных подрядных организаций.

Для данного реестра характерны следующие юридически значимые особенности:

- используется исключительно в целях регулирования закупок по капитальному ремонту в рамках постановления № 615 и деятельности региональных операторов (фондов капитального ремонта);
- заказчик по 615-ПП обязан устанавливать требование об отсутствии участника в данном реестре; наличие записи фактически исключает возможность заключения нового договора по капремонту;
- при проведении закупок по 615-ПП заказчики дополнительно учитывают сведения о лице в РНП по 44-ФЗ; реестр по 223-ФЗ как обязательный фильтр прямо не предусмотрен.

Следовательно, включение подрядной организации в реестр по постановлению № 615 создает жесткие ограничения в сфере капитального ремонта, но не влечет по закону автоматического запрета на участие в закупках по 44-ФЗ и 223-ФЗ.

Вместе с тем отдельные заказчики по 223-ФЗ могут оценивать такие сведения как фактор деловой репутации, если это вытекает из их внутренних актов.

Включение в реестр по 615-ПП и участие в закупках по 44-ФЗ и 223-ФЗ

На практике у подрядных организаций возникает вопрос: приводит ли включение в реестр по 615-ПП к полной утрате возможности участвовать в закупках по 44-ФЗ и 223-ФЗ.

С учетом изложенного правовое положение выглядит следующим образом:

- сам по себе факт включения в реестр по 615-ПП не образует предусмотренного законом запрета на участие в закупках по 44-ФЗ и 223-ФЗ;
- по 44-ФЗ заказчик вправе учитывать только реестр недобросовестных поставщиков, формируемый по 44-ФЗ; ссылка на реестр по 615-ПП в качестве самостоятельного основания для отклонения является неправомерной;
- по 223-ФЗ заказчик самостоятельно определяет критерии допуска в положении о закупке, и формальное ограничение может быть установлено лишь в случае прямого закрепления соответствующего условия в документации.

Таким образом, включение в реестр по 615-ПП фактически закрывает возможность участия в закупках по капитальному ремонту, но не лишает поставщика права участвовать в закупках по Закону № 44-ФЗ и Закону № 223-ФЗ.

При этом риск введения дополнительных ограничений отдельными заказчиками по 223-ФЗ сохраняется и подлежит оценке в каждом конкретном случае.

Влияние РНП по 223-ФЗ на участие в закупках по 44-ФЗ

Отдельного анализа требует ситуация, когда лицо включено в реестр по 223-ФЗ, но намерено продолжать участие в закупках по 44-ФЗ.

Исходя из положений Закона № 44-ФЗ и сложившейся практики правоприменения, можно сформулировать следующие выводы:

- 44-ФЗ не предусматривает запрета на участие в закупках для лиц, сведения о которых включены в РНП по 223-ФЗ;
- заказчик по 44-ФЗ вправе устанавливать в документации только требование об отсутствии участника в реестре, формируемом по 44-ФЗ;

- отклонение заявки исключительно по основанию нахождения участника в реестре по 223-ФЗ при отсутствии записи по 44-ФЗ является неправомерным.

Следовательно, включение в РНП по 223-ФЗ само по себе не лишает хозяйствующий субъект возможности участвовать в закупках по Закону № 44-ФЗ.

Фактические ограничения могут возникать в случаях, когда у участника параллельно имеется запись в РНП по 44-ФЗ.

Влияние РНП по 44-ФЗ на участие в закупках по 223-ФЗ

В обратной ситуации - когда лицо включено в реестр по 44-ФЗ и планирует участие в закупках по 223-ФЗ - объем ограничений определяется положениями о закупке конкретных заказчиков.

Типичные модели регулирования выглядят следующим образом:

- заказчик по 223-ФЗ устанавливает требование об отсутствии участника в РНП по 44-ФЗ, независимо от того, по каким правилам проводится закупка, и отказывает в допуске при наличии записи;
- часть заказчиков формулирует условие об отсутствии участника в РНП как по 44-ФЗ, так и по 223-ФЗ;
- отдельные заказчики формально не закрепляют требования об отсутствии в РНП, но учитывают сведения о включении в реестр при оценке деловой репутации контрагентов.

Иными словами, наличие записи в РНП по 44-ФЗ существенно снижает возможности участия в закупках по 223-ФЗ, если заказчики используют этот реестр в качестве фильтра доступа.

Однако прямой законодательный запрет на участие по 223-ФЗ для лиц из РНП 44-ФЗ отсутствует: решающим является текст положения о закупке и документации конкретного заказчика.

Типичные основания для включения в реестры

С точки зрения управления рисками целесообразно понимать, какие именно действия или бездействие чаще всего приводят к включению в реестры недобросовестных поставщиков.

Для 44-ФЗ:

- уклонение от заключения контракта (неподписание в установленный срок, непредоставление обеспечения исполнения контракта и иные аналогичные случаи);
- существенное неисполнение обязательств (срыв сроков, выполнение работ или поставка товара с существенными недостатками, отказ от исполнения контракта);
- предоставление недостоверных сведений, повлиявших на результаты закупки. Как оспорить — подробнее в статье подать жалобу в ФАС по 44 ФЗ

Для 223-ФЗ:

- уклонение от заключения договора по итогам проведения процедуры закупки;
- существенное нарушение условий договора (неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, повлекшее для заказчика значительные негативные последствия);
- предоставление недостоверной информации, имевшей значение для определения результатов закупки. Как оспорить — подробнее в статье жалоба в ФАС по 223 ФЗ

Для постановления № 615:

- существенное нарушение условий договора подряда по капитальному ремонту (многократное нарушение сроков, отказ от выполнения работ, грубые дефекты);
- нарушения, создающие угрозу безопасности или требующие значительных затрат на устранение;
- уклонение от заключения договора по результатам отбора подрядной организации.

Основанием для включения, как правило, является обращение заказчика с приложением подтверждающих материалов.

На стадии рассмотрения такого обращения у подрядчика сохраняется возможность представить свои доводы и доказательства в контролирующий орган.

Меры по снижению риска включения в реестр

Снижение риска включения в реестр недобросовестных поставщиков достигается не только формальным соблюдением сроков и условий, но и корректным документированием взаимоотношений с заказчиком.

Рекомендуется:

- проводить предварительную правовую и фактическую оценку условий закупки и контракта, в том числе реальности исполнения сроков и объемов работ либо поставок;
- заранее планировать ресурсы и логистику, с учетом возможных сбоев на стороне субподрядчиков и поставщиков;
- фиксировать переписку с заказчиком по вопросам изменения сроков, объемов, обстоятельств, препятствующих исполнению, и своевременно направлять мотивированные уведомления;
- оперативно реагировать на претензии заказчика и предложения о расторжении, формируя письменную позицию с указанием правовых аргументов и фактических обстоятельств;
- при наличии риска одностороннего отказа заказчика от договора и направления сведений в РНП сразу привлекать профильного юриста для подготовки возражений и защиты интересов в ФАС и суде.

Практика показывает, что во многих случаях негативный исход связан не только с объективными нарушениями, но и с отсутствием должным образом оформленной позиции поставщика и недостаточной активностью при взаимодействии с контролирующим органом.

Роль Регионального центра тендеров

Защита от включения в реестр недобросовестных поставщиков и последующее оспаривание решений контролирующих органов требуют системного подхода и понимания практики применения норм 44-ФЗ, 223-ФЗ и постановления № 615.

Специалисты Регионального центра тендеров могут:

- проанализировать риск включения в соответствующий реестр с учетом фактической ситуации и документов;
- подготовить правовую позицию и возражения на обращение заказчика о включении в РНП, представить интересы поставщика при рассмотрении вопроса в ФАС;

- сформировать стратегию обжалования решения о включении в реестр в судебном порядке;
- выработать внутренние регламенты участия в закупках, направленные на минимизацию рисков претензий со стороны заказчиков и контролирующих органов.

Обращение за профессиональной помощью целесообразно на ранней стадии - уже при возникновении угрозы направления сведений в реестр. Это позволяет своевременно сформировать доказательственную базу и значительно повысить вероятность благоприятного исхода дела.

Подробнее изложено нашими специалистами в статье юридическая помощь по делам РНП

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ЦЕНТР ТЕНДЕРОВ