

**Методические рекомендации**

**по применению законодательства**

**в сфере закупок частных**

**охранных услуг**

г. Москва, 2024 г.

**Оглавление**

**Раздел I.** **Правовое обоснование** …..………………………………… 3

Пункт 1.1. Правовая основа формирования оплаты труда работника частной охранной организации (частного охранника) ……...…………… 3

Пункт 1.2. Оказание охранных услуг в рамках государственных и муниципальных закупок …………………………………………………… 5

**Раздел II. Расчет заработной платы частного охранника** ……… 9

**Раздел III. Закупка охранных услуг** ………………...…………… 10

Пункт 3.1. Отдельные требования законодательства в сфере закупок … 11

Пункт 3.2. Оценка участников закупочных процедур ………………..… 12

**Раздел IV. Общественный контроль в сфере закупок** ……….… 15

**Раздел V. Экспертиза качества предоставленных услуг** ……… 19

Пункт 5.1. Правовая основа экспертизы ……………………………….... 19

Пункт 5.2. Требования к экспертам …………………………………….... 21

Пункт 5.3. Результаты экспертизы ………………………………….…… 22

**Раздел VI. Меры ответственности в сфере закупок** ……………. 24

**I. Правовое обоснование**

**1.1.** Правовая основа формирования оплаты труда работника частной охранной организации (частного охранника)

Частная охранная деятельность с учетом ее специфики, регулируемой Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г.   
№ 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон о частной охране), является сферой услуг, подавляющую основу расходов которой составляют затраты на оплату труда частным охранникам (*расходы на* *фонд оплаты труда составляют до 75% всех затрат организации*).

При этом оплата труда частных охранников осуществляется на основе трудового законодательства, опирающегося на целый ряд правовых понятий и категорий, объединенных в зафиксированные правовые конструкции.

На территории Российской Федерации, согласно Конституции Российской Федерации, охраняются труд и здоровье людей, устанавливаются гарантии социальной защиты, закрепляется право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (МРОТ), а также работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск (часть 2 статьи 7, части 3, 5 статьи 37, часть 5 статьи 75, статья 751).

Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – ТК РФ) предусматривается обеспечение права каждого работника на своевременную и в полном размере выплату справедливой заработной платы в качестве одного из основных принципов правового регулирования трудовых отношений (статья 2 ТК РФ).

Заработная плата (оплата труда работника) представляет собой вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы и наряду с тарифной (основной) частью в виде тарифной ставки или оклада (должностного оклада) включает в себя компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

При этом заработная плата конкретного работника устанавливается в трудовом договоре в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда (часть первая статьи 135 ТК РФ), а система оплаты труда, включая размеры тарифных ставок, окладов (должностных окладов), доплат и надбавок компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, системы доплат и надбавок стимулирующего характера и системы премирования, устанавливаются коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.

Конституционный Суд Российской Федерации уже обращал внимание на то, что реализация субъективного права на оплату труда в рамках трудового правоотношения является юридически значимым фактом (определение от 13.10.2022 № 2670-О).

Таким образом, целью трудового законодательства являются создание благоприятных условий труда, установление государственных гарантий трудовых прав и свобод граждан, защита прав и интересов работников и работодателей.

Базовым элементом формирования фонда оплаты труда частного охранника, как и любого другого работника, является МРОТ, гарантированный статьей 37 Конституции Российской Федерации, статьей 133 ТК РФ и устанавливаемый Федеральным законом от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» (*текущий 16 242 рубля в месяц, с 1 января 2024 года в сумме 19 242 рубля в месяц*).

Также статьей 133 ТК РФ гарантировано, что месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже МРОТ.

Согласно статье 139 ТК РФ для всех случаев определения размера средней заработной платы (среднего заработка), предусмотренных настоящим Кодексом, устанавливается единый порядок ее исчисления, определенный постановлением Правительства Российской Федерации от 24.12.2007 № 922 «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы» (далее – постановление № 922), включающий в себя:

заработную плату, начисленную работнику по тарифным ставкам, окладам (должностным окладам) за отработанное время;

надбавки и доплаты к тарифным ставкам, окладам (должностным окладам) за профессиональное мастерство, классность, выслугу лет (стаж работы), знание иностранного языка, работу со сведениями, составляющими государственную тайну, совмещение профессий (должностей), расширение зон обслуживания, увеличение объема выполняемых работ, руководство бригадой и другие;

выплаты, связанные с условиями труда, в том числе выплаты, обусловленные районным регулированием оплаты труда (в виде коэффициентов и процентных надбавок к заработной плате), повышенная оплата труда на тяжелых работах, работах с вредными и (или) опасными и иными особыми условиями труда, за работу в ночное время, оплата работы в выходные и нерабочие праздничные дни, оплата сверхурочной работы;

премии и вознаграждения, предусмотренные системой оплаты труда;

другие виды выплат по заработной плате, применяемые у соответствующего работодателя.

Кроме того, помимо общих гарантий и компенсаций, предусмотренных ТК РФ, работникам предоставляются гарантии и компенсации в следующих случаях (статья 165 ТК РФ):

* при направлении в служебные командировки;
* при переезде на работу в другую местность;
* при исполнении государственных или общественных обязанностей;
* при совмещении работы с получением образования;
* при вынужденном прекращении работы не по вине работника;
* при предоставлении ежегодного оплачиваемого отпуска;
* в некоторых случаях прекращения трудового договора;
* в связи с задержкой по вине работодателя выдачи трудовой книжки или предоставления сведений о трудовой деятельности (статья 66.1 ТК РФ) при увольнении работника;
* в других случаях, предусмотренных ТК РФ и иными федеральными законами.

Учитывая вышеуказанные нормативные правовые акты, частной охранной организацией формируется заработная плата частного охранника, отражаемая в локальных нормативных актах организации.

**1.2.** Оказание охранных услуг в рамках государственных и муниципальных закупок

Отдельной особенностью формирования заработной платы частного охранника является оказание охранных услуг частной охранной организацией в рамках государственных и муниципальных нужд.

Основу государственной системы закупок на территории Российской Федерации определяет Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон о закупках).

Статьей 2 Закона о закупках установлено, что 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 (далее - ГК РФ), Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее - БК РФ) и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона. Нормы права, содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать данному Федеральному закону.

При этом согласно правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, с силу части 1 статьи 2 Закона о закупках к договорным обязательствам, возникшим из государственного (муниципального) контракта, применяются, в первую очередь, нормы Закона о закупках, которые являются специальными по отношению к нормам ГК РФ   
и БК РФ (*Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденный Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017,* *определение от 09.08.2018   
№ 304-ЭС18-2754*).

Также Верховным Судом Российской Федерации указывается на то, что в соответствии со статьями 69 и 72 БК РФ закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд производятся за счет бюджетных ассигнований (расходы бюджетов), осуществление которых согласно статье 34 БК РФ должно отвечать принципу эффективности - необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности).

С учетом названных положений бюджетного законодательства к числу основных принципов контрактной системы согласно статье 6, части 1 статьи 12 Закона о закупках относятся принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и принцип эффективности осуществления закупки (эффективного использования источников финансирования).

В свою очередь, с учетом совокупности вышеуказанных положений, Верховным Судом Российской Федерации сделан вывод о том, что положения Закона о закупках должны применяться таким образом, чтобы контрактная система способствовала удовлетворению государственных (муниципальных) нужд, обеспечивала экономность и результативность соответствующих бюджетных ассигнований и не приводила к созданию условий для длительного неудовлетворения государственных (муниципальных) нужд, ущемлению прав и законных интересов граждан - жителей соответствующих публично-правовых образований, в интересах которых осуществляются расходы бюджетов (*определение от 27.02.2020 № 307-ЭС19-21226*).

Законом о закупках в части 1 статьи 18 установлено, что обоснованной признается закупка, осуществляемая в соответствии с положениями статей 19 и 22 данного закона.

В частности, согласно части 22 статьи 22 Закона о закупках Правительство Российской Федерации вправе определить сферы деятельности, в которых при осуществлении закупок устанавливается порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги и федеральные органы исполнительной власти, Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос», уполномоченные устанавливать такой порядок с учетом положений настоящего Федерального закона.

Реализуя данное право в части закупки охранных услуг, Правительство Российской Федерации своим постановлением от 8 мая 2020 г. № 645 определило, что при осуществлении закупок охранных услуг порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги устанавливается Росгвардией по согласованию с Минфином России (постановление № 645).

Начиная с 9 мая 2021 года вступил в силу приказ Росгвардии   
от 15 февраля 2021 г. № 45, которым утвержден Порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг (далее - Порядок).

Порядок устанавливает единые правила расчета заказчиком начальной (максимальной) цены контракта (Н(М)ЦК), цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг, за исключением закупок охранных услуг у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, предусмотренном пунктом 2 части 1 статьи 93 Закона о закупках.

Верховный Суд Российской Федерации, проанализировав содержание Порядка на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, пришел к выводу о том, что какого-либо иного нормативного правового акта, имеющего большую юридическую силу, который по-другому устанавливал бы порядок определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), начальной цены единицы товара, работы, услуги при осуществлении закупок охранных услуг, не имеется (*апелляционное определение от 03.10.2023 № АПЛ23-359*).

Учитывая, что диспозиции норм части 22 статьи 22 Закона о закупках и постановления № 645 являются бланкетными, поэтому данные нормативные правовые акты подлежат применению в системном единстве с положениями иных нормативных правовых актов, то есть Порядка, что соответствует смыслу правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации (*апелляционное определение от 30.11.2021   
№ АПЛ21-451, решение от 10.10.2023 № АКПИ23-700*).

Таким образом, применение Порядка является обязательным условием при осуществлении закупок охранных услуг на территории Российской Федерации, а формирование заказчиком Н(М)ЦК без учета или с нарушением положений Порядка образует состав административного правонарушения.

**II. Расчет заработной платы частного охранника**

С учетом действующего законодательства Российской Федерации оплата труда одного частного охранника исходя из условия круглосуточного режима работы одного поста охраны должна формироваться из следующего расчета.

Действующий на территории Российской Федерации МРОТ   
на 2024 год, за исключением МРОТ установленного на территории отдельных субъектов в соответствии с ТК РФ, составляет сумму в размере *19 242 руб.* *в месяц*.

В соответствии с законодательством Российской Федерации МРОТ выплачивается за отработанную норму рабочего времени, которая   
в 2023 году с учетом праздничных и выводных дней в среднем составила *164,9* часа в месяц.

В целях оплаты частному охраннику МРОТ, руководитель охранной организации, как правило, применяет почасовую тарифную ставку оплаты в размере *116 руб. 69 коп. (19242 руб./164,9 час)*.

К указанной тарифной ставке работодатель обязан добавить:

доплату за работу в ночные часы в размере *7 руб. 78 коп.*;

доплату за работу в выходные и праздничные дни в размере *4 руб. 47 коп.*;

резерв на отпуск в размере *10 руб. 74 коп.*

При необходимости добавляется доплата за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

На получившуюся сумму работодатель должен начислить и уплатить в бюджет страховые взносы в размере *30,2%,* составляющие *42 руб. 18 коп.* от обозначенной тарифной ставки с учетом доплат.

Таким образом, себестоимость 1 часа составит уже *181 руб. 87 коп. (116 руб. 69 коп. + 7 руб. 78 коп. + 4 руб. 47 коп. + 10 руб. 74 коп. +   
42 руб. 18 коп.)*.

Дополнительно к указной сумме необходимо добавить НДС в размере 20% - *36 руб. 37 коп.*

В итоге только для того, чтобы заплатить частному охраннику заработную плату в размере МРОТ и выполнить налоговые обязательства, работодатель должен получить на расчетный счет сумму исходя из тарифа – *218 руб. 24 коп*. *за один час отработанного частным охранником времени или 159 751 руб. 68 коп. за один пост в месяц.*

Таким образом, указанная сумма является минимальной возможной стоимостью поста охраны в составе одного охранника в смену в месяц на   
2024 год для субъектов Российской Федерации, применяющих федеральный МРОТ.

**III. Закупка охранных услуг**

**3.1** Отдельные требования законодательства в сфере закупок

Согласно Закону о закупках при осуществлении закупок охранных услуг заказчик для описания характеристик таких услуг руководствуется каталогом товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, формируемым в единой информационной системы в сфере закупок (КТРУ).

Правовую основу формирования и ведения КТРУ определяет положения статьи 23 Закона о закупках и постановления Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145.

В части закупок охранных услуг, КТРУ содержит ряд группы кодов 80.10.12.000-00000001 - 80.10.12.000-00000019.

Анализ указанных кодов КТРУ показал, что при закупке частных охранных услуг за 2022 - 2023 зачастую заказчиком при описании объекта закупки используются коды:

80.10.12.000-00000002 - услуги частной охраны (Выставление поста охраны);

80.10.12.000-00000003 - услуги частной охраны (Выставление поста охраны);

80.10.12.000-00000008 - услуги частной охраны (Охранный (технический) мониторинг);

80.10.12.000-00000009 - услуги частной охраны (Охранный (технический) мониторинг);

80.10.12.000-00000010 - услуги частной охраны (Охранный (технический) мониторинг);

80.10.12.000-00000011 - услуги частной охраны (Патрулирование);

80.10.12.000-00000012 - услуги частной охраны (Патрулирование);

80.10.12.000-00000013 - услуги частной охраны (Патрулирование).

Кроме того, в ряде случаев заказчиками при закупке охранных услуг используются коды Общероссийского классификатора видов экономической деятельности — ОК 029-2014 (ОКВЭД 2) 80.10.12.000 (услуги охраны), 80.10.12.100 (услуги ведомственной охраны), 80.10.12.200 (услуги частных охранных организаций), 80.10.12.900 (услуги охранных служб прочих).

Отдельная особенность в части описания объекта закупок определена статьей 33 Закона о закупках, согласно которой заказчик при описании объекта закупки должен руководствоваться, в том числе документами, разрабатываемыми и применяемыми в национальной системе стандартизации, принятыми в соответствии с законодательством Российской Федерации о стандартизации.

При этом в указанном положении установлено, что, 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 таком описании должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, условных обозначений и терминологии.

С учетом правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации следует, что использование национальных стандартов при формировании закупочной документации является обязательным, в случае их наличия.

Установление в закупочной документации критерия, оцениваемого исходя из подтверждения участником закупки своего соответствия требованиям национального стандарта, полученного в рамках системы добровольной сертификации, соответствует положениям части 1 статьи 12 Закона о закупках, статьи 34 БК РФ, поскольку позволяет дать объективную и достоверную оценку способности соответствующего участника исполнить государственный контракт с соблюдением качества и сроков.

Национальные стандарты относятся к общепринятым для соответствующей сферы деятельности документам, соблюдение которых может разумно ожидаться от лиц, претендующих на заключение государственного контракта, исходя из подтверждения участником закупки своего соответствия требованиям национального стандарта, что соответствует положениям части 1 статьи 12 Закона о закупках, статье 32 БК РФ, поскольку позволяет дать объективную и достоверную оценку способности соответствующего участника исполнить государственный контракт с соблюдением качества и сроков.

Использование заказчиком при закупке ссылок на основе национальных стандартов не противоречит актам большей юридической силы, не нарушает прав лиц в сфере экономической и иной предпринимательской деятельности, не возлагает на него каких-либо обязанностей по представлению документов и сведений, касающихся предмета стандарта, не предусмотренных указанными федеральными законами, не препятствует в участии в конкурсах, осуществляемом на добровольной основе самим участником, и не препятствует обжалованию решений комиссии и заказчика в порядке, предусмотренном Законом о закупках (*определение от 19.04.2019 № 302-ЭС19-4494, определение от 18.11.2019 № 307-ЭС19-12629, определение от 27.02.2020 N 307-ЭС19-21226, решение от 19.07.2022 № АКПИ22-344, апелляционное определение от 15.11.2022 № АПЛ22-409).*

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации», а также нормативными правовыми актами, изданными в его реализацию, в сфере охранных услуг Росстандартом, в рамках работы Технического комитета по стандартизации «Антитеррористическая и охранная деятельность» (ТК 208), приняты и применяются следующие национальные стандарты:

национальный стандарт ГОСТ Р 58485-2019 «Обеспечение безопасности образовательных организаций. Оказание охранных услуг на объектах дошкольных, общеобразовательных и профессиональных образовательных организаций. Общие требования»;

национальный стандарт ГОСТ Р 59044-2020 «Охранная деятельность. Оказание охранных услуг, связанных с принятием соответствующих мер реагирования на сигнальную информацию технических средств охраны. Общие требования»;

национальный стандарт ГОСТ Р 59588-2021 «Обеспечение безопасности медицинских организаций. Оказание охранных услуг на объектах медицинских организаций. Общие требования»;

национальный стандарт ГОСТ Р 59969-2021 «Обеспечение безопасности образовательных организаций. Оказание охранных услуг на объектах образовательных организаций высшего образования. Общие требования»

национальный стандарт ГОСТ Р 70619-2022 «Охранная деятельность. Оказание охранных услуг по защите жизни и здоровья граждан. Общие требования».

**3.2** Оценка участников закупочных процедур

Дополнительно одной из особенностей определения постановщиков услуг, в том числе охранных, является механизм оценки участников закупок в отдельных сферах деятельности.

Закон о закупках предоставляет Правительству Российской Федерации право устанавливать к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг дополнительные требования, в том числе к наличию: финансовых ресурсов для исполнения контракта; на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта; опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации; необходимого количества специалистов и иных работников определенного уровня квалификации для исполнения контракта (*часть 2 статьи 31* *Закона* *о закупках*).

В случае установления Правительством Российской Федерации в соответствии с указанной нормой дополнительных требований к участникам закупок заказчики при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) обязаны устанавливать такие дополнительные требования (*часть 4 статьи 31 Закона* *о закупках*).

Оценка заявок участников закупки и критерии этой оценки регламентированы статьей 32 Закона о закупках.

Критерии, по которым осуществляется оценка заявок участников закупки, определены в части 1 статьи 32 Закона о закупках, к числу которых отнесена квалификация участников закупки, включающая наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Согласно части 8 статьи 32 Закона о закупках порядок оценки заявок участников закупки, в том числе предельные величины значимости каждого критерия, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Соответствующий порядок оценки участников установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2604 «Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (постановления № 2604).

Пунктом 35 постановления № 2604 определено, что при осуществлении закупки на оказание услуг по обеспечению охраны объектов (территорий):

подлежит обязательному применению показатель оценки, предусмотренный подпунктом «в» пункта 24 (*наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта*), величина значимости такого показателя должна составлять не менее 60 процентов суммы величин значимости всех применяемых показателей оценки по критерию оценки, предусмотренному подпунктом «г» пункта 3 (*квалификация участников закупки*);

документом, предусмотренным приложением № 1 к данному постановлению в отношении показателя оценки, предусмотренного подпунктом «в» пункта 24, его детализирующих показателей устанавливается положение о принятии к оценке исключительно исполненного договора (договоров), предусматривающего оказание услуг по обеспечению охраны объектов (территорий).

Приложением № 2 к постановлению № 2604 установлены предельные величины значимости критериев оценки заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, соотношение которых для услуг по обеспечению охраны объектов (территорий) составляет 40% (минимальная значимость «стоимостного» критерия оценки) и 60% (максимальная сумма величин значимости «нестоимостного» критерия оценки.

При этом положение пункта 35 постановления № 2604 не ограничивает заказчика на дополнительное применение в критерии оценки «квалификация участников закупки» других показателей оценки, предусмотренных пунктом 24 (*например, наличие у участников закупки деловой репутации; наличие у участников закупки специалистов и иных работников определенного уровня квалификации*), помимо показателя оценки, предусмотренного подпунктом «в» пункта 24.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Оценка заявок на участие в закупке охранных услуг для государственных и муниципальных нужд | | |
| Стоимостной показатель не менее **40%** | Квалификация участника закупки не более **60%** | |
| Предложенная участником цена контракта на оказание охранных услуг. | Наличие у участников закупки опыта поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, связанного с предметом контракта;  не менее **60%**  (подпункт «в» пункта 24 Положения) | Иные показатели оценки, предусмотренные пунктом 24 Положения  не более **40%**  (подпункты «а», «г», «д» пункта 24 Положения) |

Таким образом, в случае наличия национальных стандартов, устанавливающих требования к оказанию охранных услуг на отдельных категориях объектов, данные стандарты подлежат обязательному применению заказчика при закупке таких услуг.

**IV. Общественный контроль в сфере закупок**

Правовую основу общественного контроля на территории Российской Федерации составляет Федеральный закон от 21 июля   
2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» (Закон об общественном контроле, Закон), а также другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты.

Закон об общественном контроле является базисным нормативным правовым актом, определяющим основы осуществления такого контроля, за исключением особенностей, установленных другими нормативными правовыми актами.

Под общественным контролем, исходя из статьи 4 Закона, понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях наблюдения за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

Общественный контроль может осуществляться как в формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом, так и в иных формах, предусмотренных другими федеральными законами. При этом субъекты общественного контроля могут наделяться иными правами и нести иные обязанности помимо предусмотренных Законом   
об общественном контроле.

В соответствии со статьей 3 Закона субъектами общественного контроля являются:

1) Общественная палата Российской Федерации;

2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;

4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

В свою очередь статьей 3 Закона об общественном контроле определено, что общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации вправе участвовать в осуществлении общественного контроля в соответствии с Законом и другими федеральными законами.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут являться организаторами таких форм общественного контроля, как общественный мониторинг, общественное обсуждение, а также принимать участие в осуществлении общественного контроля в других формах, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

В случаях, предусмотренных федеральными законами, общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации, осуществляющие деятельность в отдельных сферах общественных отношений, могут быть наделены указанными федеральными законами дополнительными полномочиями по осуществлению общественного контроля.

Законодательством в сфере закупок предусмотрен механизм осуществления общественного контроля в виде общественного обсуждения закупок и общественный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Общественное обсуждение закупок согласно статье 20 Закона о закупках проводится заказчиком в целях публичного обсуждения соответствия планируемой закупки требованиям законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, в случае проведения конкурсов и аукционов при начальной (максимальной) цене контракта, составляющей два миллиарда рублей и более, за исключением случаев:

1) осуществления закупок путем проведения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

2) осуществления закупок для обеспечения федеральных нужд в рамках государственного оборонного заказа.

Проведение общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок определено статьей 102 Закона о контрактной системе и осуществляется в целях реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию контрактной системы в сфере закупок, предупреждения, выявления нарушений требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

Субъектами данного вида контроля являются граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц.

Общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

1) подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона о закупках;

4) обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с настоящим Федеральным законом;

5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Стоит отметить, что механизм реализации прав, закрепленных пунктом 3 части 1 статьи 102 Закона о контрактной системе за общественными объединениями и объединениями юридических лиц по осуществлению независимого мониторинга закупок и оценки эффективности закупок, в том числе оценки осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона о закупках, в данном, а также других нормативных правовых актах не раскрыт.

Анализ имеющейся судебной практики, а также решений антимонопольных органов свидетельствует о том, что субъектами общественного контроля в соответствующих сферах признаются исключительно лица, указанные в статье 9 Закона об общественном контроле и лица, указанные в части 1 статьи 102 Закона о закупках.

Соответственно, произвольное правоприменение общественными объединениями и объединениями юридических лиц данных форм общественного контроля в рамках Закона о закупках, находится вне пределов правового поля и может повлечь признания незаконности данной деятельности со стороны вышеуказанных лиц органами прокуратуры или судебными органами с дальнейшими правовыми последствиями как в рамках административного законодательства, так и законодательства об общественных организациях.

Таким образом, отсутствие каких-либо разъяснений либо толкований со стороны уполномоченных государственных органов и высших судов норм статьи 102 Закона о контрактной системе по вопросу осуществления независимого мониторинга закупок и оценки эффективности закупок, в том числе оценки осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона о закупках, свидетельствует о том, что общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие мероприятия общественного контроля, должны проводить их в пределах разумного риска и проявлять должную заботливость и осмотрительность.

**V. Экспертиза качества предоставленных услуг**

**5.1**. Правовая основа экспертизы

В соответствии с частью 3 статьи 94 Закона о закупках для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу.

Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами, или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов, заключенных в соответствии с Законом о контрактной системе. При этом привлечение сторонних экспертов или экспертных организаций в соответствии с Законом о закупках является правом заказчика, за исключением когда Правительство Российской Федерации определяет случаи, когда заказчик обязан их привлечь для проверки соответствия выполненных обязательств условиям контракта   
(*часть 41 статьи 94* *Закона о закупках*).

Согласно статье 3 Закона о закупках эксперт, экспертная организация ‑ обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Требования к экспертам, экспертным организациям установлены положениями статьи 41 Закона о закупках.

Частью 2 статьи 41 Закона о закупках определен перечень лиц, которые не могут привлекаться к проведению экспертизы. К ним относятся лица, с помощью которых заказчик или поставщик прямо и (или) косвенно может оказывать влияние на результат проводимой экспертизы.

Так, к проведению экспертизы не могут быть допущены:

1) физические лица:

являющиеся либо в течение менее чем двух лет, предшествующих дате проведения экспертизы, являвшиеся должностными лицами или работниками заказчика, осуществляющего проведение экспертизы, либо поставщика (подрядчика, исполнителя);

имеющие имущественные интересы в заключении контракта, в отношении которого проводится экспертиза;

являющиеся близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными с руководителем заказчика, членами комиссии по осуществлению закупок, руководителем контрактной службы, контрактным управляющим, должностными лицами или работниками поставщика (подрядчика, исполнителя) либо состоящие с ними в браке;

2) юридические лица, в которых заказчик или поставщик (подрядчик, исполнитель) имеет право распоряжаться более чем двадцатью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции, либо более чем двадцатью процентами вкладов, долей, составляющих уставный или складочный капитал юридических лиц;

3) физические лица или юридические лица в случае, если заказчик или поставщик (подрядчик, исполнитель) прямо и (или) косвенно (через третье лицо) может оказывать влияние на результат проводимой такими лицом или лицами экспертизы.

В соответствии с частью 3 статьи 41 Закона о закупках эксперт, экспертная организация обязаны уведомить в письменной форме заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) о допустимости своего участия в проведении экспертизы (в том числе об отсутствии оснований для недопуска к проведению экспертизы в соответствии с частью 2 статьи 41 Закона о закупках).

При этом согласно части 4 статьи 41 Закона о закупках в случае выявления в составе экспертов, экспертных организаций лиц, указанных в части 2 статьи 41 Закона о закупках, заказчик должен принять незамедлительные меры, направленные на привлечение для проведения экспертизы иного эксперта, иной экспертной организации.

Таким образом, не допускается привлечение к экспертизе лиц, не соответствующих требованиям, установленным статьей 41 Закона о закупках, а также лиц, не уведомивших заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) о допустимости своего участия в проведении экспертизы.

Согласно части 5 статьи 24 Закона о закупках заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями главы 3 Закона о закупках. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Кроме того, частью 4 статьи 94 Закона о закупках установлено, что заказчик обязан привлекать экспертов, экспертные организации к проведению экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, если закупка осуществляется у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением случаев:

1) предусмотренных пунктами 1 - 9, 14, 15, 17 - 23, пунктом 24 (только при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд), пунктами 25, 26, 28 - 30, 32, 33, 36, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47 - 48, 50 - 52 части 1 статьи 93 Закона о закупках;

2) осуществления закупок услуг экспертов, экспертных организаций;

3) если результатом предусмотренной контрактом выполненной работы являются проектная документация объекта капитального строительства и (или) результаты инженерных изысканий, прошедшие государственную или негосударственную экспертизу, проведение которой обязательно в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации.

**5.2**. Требования к экспертам

Эксперты, привлекаемые заказчиком, должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства, ремесла, связанными с предметом экспертизы *(пункт 15 части 1 статьи 3 Закона о закупках)*.

Однако Законом о закупках не конкретизирован уровень образования, опыта или квалификации экспертов. Более того значение термина «специальные познания» в законодательстве Российской Федерации не раскрывается.

Следовательно, определение исчерпывающего перечня документов, которым эксперты (экспертные организации) могут подтвердить свое соответствие указанным требованиям, определяется заказчиком в конкурсной документации определяющей: предмет экспертизы, конкретные вопросы, на которые эксперт должен дать ответ, функции и полномочия эксперта, экспертной организации, сроки проведения экспертизы, обязанность эксперта, экспертной организации, условие об ответственности эксперта, экспертной организации, ее уполномоченного представителя и должностных лиц, иные условия, являющиеся обязательными для включения в контракт в соответствии с Законом о закупках.

В настоящее время профильное обучение по предмету экспертизы качества охранных услуг, предоставляемых в рамках государственных и муниципальных закупок, проводится АНО «НИЦ Безопасность»   
(г. Москва) по дополнительной профессиональной программе «Повышение квалификации экспертов в сфере частной охранной деятельности», а также иными образовательными организациями и организациями, осуществляющими образовательную деятельность, которые разработали соответствующие дополнительные программы обучения, на основе профессиональных стандартов от 10 сентября   
2015 г. № 625н «Специалист сфере закупок» и 10 сентября 2015 г. № 626н «Эксперт в сфере закупок»

Для проведения экспертизы эксперты, экспертные организации имеют право запрашивать у заказчика, поставщика (подрядчика, исполнителя) дополнительные материалы, относящиеся к предмету экспертизы.

Также Законом о закупках установлено, что в случае, если для проведения экспертизы необходимы осуществление исследований, испытаний, выполнение работ, оказание услуг и в отношении лиц их осуществляющих, в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены обязательные требования (обязательная аккредитация, лицензирование, членство в саморегулируемых организациях), отбор экспертов, экспертных организаций для проведения такой экспертизы должен осуществляться из числа лиц, соответствующих указанным требованиям.

**5.3**. Результаты экспертизы

Результаты экспертизы, проводимой экспертом или экспертной организацией оформляются в виде заключения, которое подписывается экспертом или уполномоченным представителем экспертной организации и должно быть объективным, обоснованным и соответствовать законодательству Российской Федерации   
*(часть 7 статьи 41 Закона о закупках)*.

Если по итогам экспертизы результатов исполнения контракта установлены нарушения, не препятствующие приемке товара, работы или услуги, в заключении могут содержаться предложения об устранении данных нарушений и сроки их устранения. При осуществлении приемки должны учитываться выводы и предложения экспертов, указанные в заключении (*части 5, 7 статьи 94 Закона о закупках).*

Учитывая, что экспертиза, предусмотренная Законом о контрактной системе, в первую очередь направленна на достижение целей контракта, а также на своевременное и качественное исполнение обязательств как со стороны заказчика, так и исполнителя контракта, обязательное проведение таких экспертиз в отдельных сферах экономической деятельности позволяет решать ряд задач, связанных с борьбой с недобросовестной конкуренцией и коррупционной составляющей среди участников торгов, в том числе минимизацией негативных последствий и рисков, которые могут повлечь за собой оказание некачественных либо формальных услуг.

Таким образом, в целях повышения качества оказываемых услуг частными охранными организациями в рамках государственных и муниципальных контрактов, региональным отраслевым объедениям работодателей необходимо организовывать работу по проведению анализа торговых площадок в целях выявления конкурсов и аукционов, в ходе которых исполнители снижают Н(М)ЦК на 25% и более, а также организации взаимодействия с заказчиками охранных услуг в целях проведения экспертизы качества предоставляемых услуг такими охранными организациями с привлечением экспертов от охранного сообщества, прошедших соответствующее обучение и допущенных для работы в Системе экспертизы качества охранных услуг ФКЦ РОС.

**VI. Меры ответственности в сфере закупок**

Согласно статья 18 Закона о закупках обоснованной признается закупка, осуществляемая в соответствии с положениями [статей 19](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=461836&dst=100173&field=134&date=19.12.2023) и [22](https://login.consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=461836&dst=1171&field=134&date=19.12.2023) данного Федерального закона (*часть 1 статьи 18 Закона о закупках*).

Соответственно обоснование Н(М)ЦК при осуществлении закупок охранных услуг регламентируется исключительно в соответствии с частью 22 статьи 22 Закона о закупках.

При этом оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок в соответствии с Законом о закупках, в ходе которого конкретная закупка может быть признана необоснованной (*части 4, 5 статьи 18 Закона о закупках*).

Статьей 99 Закона о закупках определены компетентные органы государственной и муниципальной власти, полномочные осуществлять государственный контроль в сфере закупок, а также механизм его осуществления.

Статьей 107 Закона о закупках установлена ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Так, лица, виновные в нарушении законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации (*часть 1 статьи 107 Закона о закупках*).

Административная ответственность за вышеуказанные нарушения может предусмотрена по 14 составам административных правонарушений, установленных статьями 7.29, 7.291, 7.292, 7.293, 7.30, 7.31, 7.311, 7.32, 7.321, 7.325, 7.326, 9.16, 19.5, 19.72Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

Положениями КоАП РФ установлено, что по статье 7.293, частям 8 - 10 статьи 7.32, статьи 7.326, части 20 статьи 19.5 и части 1 статьи 19.72 в пределах своих полномочий рассматривает дела об административных правонарушениях федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (Федеральное казначейство) (*статья 23.7 КоАП РФ*).

Кроме того, рассматривают дела об административных правонарушениях:

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере - статьи 7.293, части 8 - 10 статьи 7.32, статьи 7.326, часть 20 статьи 19.5 и часть 1 статьи 19.72 КоАП РФ (*статья 23.71 КоАП РФ*);

контрольные органы в сфере закупок - части 1 - 2.1, 4 статьи 7.29, части 1 - 4.2, 6 - 8, 10, 11, 13, 14 статьи 7.30, часть 2 статьи 7.31, статью 7.311, части 1 - 6 статьи 7.32, часть 1 статьи 7.325, статьи 7.326 (в пределах своих полномочий, за исключением сферы государственного оборонного заказа), часть 11 статьи 9.16 (за исключением сферы государственного оборонного заказа и сферы государственной тайны), часть 7 статьи 19.5, статью 19.72 (за исключением сферы государственного оборонного заказа и сферы государственной тайны) (*статья 23.66 КоАП РФ*).

В соответствии с частью 1 статьи 28.3 КоАП РФ протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с главой 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

Также статьями 2004, 2005, 2006, 304 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) предусмотрена уголовная ответственность за правонарушения в сфере закупок.

Например, статьей 2004 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд работником контрактной службы, контрактным управляющим, членом комиссии по осуществлению закупок, лицом, осуществляющим приемку поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, либо иным уполномоченным лицом, представляющим интересы заказчика в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд, которые не являются должностными лицами или лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации, если это деяние совершено из корыстной заинтересованности и причинило крупный ущерб (сумма, превышающая 2,25 млн рублей), либо совершенно группой лиц по предварительному сговору, либо причинило особо крупный ущерб (сумма, превышающая   
9 млн рублей).

Согласно статье 151 УК РФ по вышеуказанным уголовным статьям предварительное следствие производится следователями Следственного комитета Российской Федерации и следователями органов внутренних дел Российской Федерации по статье 304 УК РФ.

Таким образом, при выявлении случаев закупки охранных услуг с нарушением правил расчета заказчиком Н(М)ЦК, установленного Порядком, либо его неприменение при организации закупок охранных услуг, необходимо обращаться в уполномоченные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы прокуратуры в целях устранения выявленных правонарушений и привлечения ответственных за эту деятельность лиц к ответственности.