

Закупки по контракту

Сегодня правоохранительные органы уделяют большое внимание исполнению государственных контрактов, в том числе и в сфере здравоохранения, выявляя в этой сфере множество нарушений, О том, как сегодня применяется Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», как определяется начальная максимальная цена контрактов и какие основные ошибки совершаются при ее определении, а также, как осуществляются закупки, их мониторинг и аудит рассказывает эксперт Союза медицинского сообщества «Национальная медицинская палата» Е.Е. Черных.

Сфера применения Федерального закона №44 и его информационное обеспечение

Федеральный закон №44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» регулирует отношения, которые касаются планирования закупок товаров, работ и каких-либо услуг и регламентирует предусмотренные этим законом взаимоотношения между заказчиками и исполнителями. В законе также отражены особенности исполнения контрактов, мониторинга закупок товаров, работ и услуг, аудита и контроля в сфере закупок.

Для информационного обеспечения контрактной системы создана единая информационная система (ЕИС). В ЕИС происходит формирование, обработка и хранение данных, предоставленных всеми участниками контрактной системы. Кроме того, единая информационная система служит для контроля за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и не превышением предела или объема того финансового обеспечения, которое выделяется для осуществления закупок. В ЕИС предусмотрено использование усиленной квалифицированной электронной подписи для подписания всех электронных документов.

Содержание ЕИС системы включает разнообразные элементы: планы-графики и информацию об их реализации; информацию об условиях, запретах, либо ограничениях допуска товаров; информацию о закупках; реестр всех контрактов, которые заключаются с заказчиками; единый реестр всех участников закупок; реестр недобросовестных поставщиков (своеобразный «черный список»), недобросовестных подрядчиков и исполнителей, реестр банковских гарантий. Помимо этого, в единой информационной системе находится библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов. В системе содержится реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, результатов по проведенным проверкам, выданных предписаний. Система также включает реестр единственных поставщиков товаров, производство которых создается, либо модернизируется и осваивается на территории Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе создавать свои региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок. Необходимым условием является то, что указанные системы должны интегрироваться с ЕИС.

К данным, которые передаются в единую информационную систему необходимо относиться очень внимательно. Так, например, для целей информационного обеспечения закупки в документации о закупке должны содержаться достаточные сведения, в том числе об объекте закупки, которые позволяют потенциальному участнику сформировать свое предложение. В противном случае, это может стать предметом судебного разбирательства. Нередки обращения в арбитражный суд о признании закупки недействительной, если в ней отсутствуют сведения, необходимые для формирования потенциальным участником закупки своих предложений.

Планирование и обоснование закупок

При планировании всех закупок формируют и утверждают планы-графики и затем контролируют исполнение всех пунктов, указанных в документе. Планы-графики включают в себя разнообразные элементы. Во-первых, идентификационные коды закупок, которые определяются в соответствии со статьей 23-ей ФЗ №44. Кроме того, план-график включает в себя наименование объекта закупки, объем финансового обеспечения для осуществления закупок, сроки осуществления планируемых закупок, а так же информацию об обязательном общественном обсуждении закупок товаров, работ и услуг, в соответствии со статьей 20-ой Федерального закона №44. Помимо этого, Правительством РФ устанавливаются требования к форме планов-графиков, порядок формирования утверждения планов-графиков, внесения изменений в указанных документах и порядок размещения планов-графиков в единой информационной системе.

В соответствии с законом план-график формируется на срок, «соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете».

В планы-графики включается информация о закупках, осуществление которых планируется по истечении того или иного планового периода. В этом случае информация, вносится в план-график закупок на весь планируемый период.

Основания для изменения плана-графика указаны в части 8-й статьи 16-й ФЗ №44. Внесение изменений в план график может осуществляться не позднее, чем за один день до размещения в единой информационной системе извещения об осуществлении соответствующей закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика.

Обоснование закупок происходит по правилам, которые указаны в статье 18 ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг». Обоснованной признается закупка, осуществляемая в соответствии с положениями статей 19 и 22 Федерального закона. Статья 19 посвящена нормированию в закупочной отрасли, статья 22

определению начальной максимальной цены контракта. Ранее под обоснованием понималась обязанность заказчика подтвердить соответствие закупки установленным целям в виде отдельного приложения. Данное требование было отменено летом 2020-го года.

Оценка обоснованности закупок установленным нормам производится в ходе аудита в закупочной сфере. По результатам аудита определенная закупка может быть признана необоснованной. В этом случае те или иные контролирующие инстанции могут выдать предписания об устранении замечаний. Как правило, лицо, виновное в необоснованности закупки, привлекается к административной ответственности.

В связи с изменениями, которые были внесены в закон в 2019 году, были исключены обязанности обосновывать объект, способ закупки, и самое главное, начальную максимальную цену контракта во всех документах при планировании. Заполнять план закупок не нужно, он отменен как отдельный документ. Заказчики готовят только план-график.

Цена контракта. Методы определения начальной максимальной цены

Начальная (максимальная) цена контракта — как видно из названия, это высшая (максимальная) цена, которая указывается заказчиком в извещении, документации о закупке, приглашении принять участие в закрытой закупке. Правила ее определения указаны в части первой статьи 22-й. Определение начальной максимальной цены контракта производится заказчиком при составлении плана-графика закупки.

Существует несколько методов определения начальной максимальной цены контракта: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативный метод; тарифный метод; проектно-сметный метод; затратный метод.

Метод сопоставимых рыночных цен, или, как его еще называют – анализ рынка, наиболее распространен. При этом методе начальная максимальная цена контракта формируется на основе рыночных цен для идентичных товаров, работ и услуг, а при их отсутствии, на основе цен однородных товаров, работ и услуг. Согласно закону, при применении метода сопоставимых рыночных цен информация о ценах «должна быть получена с учетом сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг».

Нормативные правовые акты, которые дополнительно разъясняют методику определения начальной максимальной цены контракта, отражены в методических рекомендациях приказа Минэкономразвития от 02.10. 2013 г..

Необходимо обратить внимание на факторы, влияющие на цену товаров. Например, цвет или дизайн могут увеличивать цену, но они не изменяют основные функции той продукции, которую необходимо закупить. Так, цены на один и тот же ноутбук могут различаться на 30% только из-за цвета или из-за дизайна. Это не существенная характеристика, так как она не влияет на работу компьютера. Именно поэтому предложения с дизайнерскими решениями не должны учитываться при расчете начальной максимальной цены контракта.

Работа для определения начальной максимальной цены делится на несколько этапов. Первый этап – сбор необходимой ценовой информации. Далее идет анализ

полученных данных и приведение сведений в сопоставимую форму с использованием коэффициента вариации. Если ценовые значения однородны, то применяется формула расчета начальной максимальной цены контракта методом сопоставимых рыночных цен. Если же коэффициент вариации равен 33% и более, то цены не являются однородными и заказчику надлежит запросить новые ценовые предложения или вновь проанализировать возможные информационные источники, а затем пересчитать стоимость.

Надо очень внимательно относиться к источникам информации о ценах при определении начальной максимальной цены контракта. Во-первых, **необходимо направить запросы не менее, чем пяти поставщикам**, подрядчикам или исполнителям. При этом следует выбирать более опытные компании, сведения о которых находятся в открытом доступе. В ответ организация-заказчик должна получить коммерческие предложения от этих поставщиков. Далее **необходимо разместить запрос о ценах в единой информационной системе**. Также в качестве источника информации может быть использована информация о ценах из реестра контрактов, который содержится в единой информационной системе. Еще один способ поиска информации – анализ общедоступной информации о ценах, которая может содержаться в рекламе, в различных каталогах, в данных Росстата, в публикациях государственных, муниципальных органов, в общедоступных изданиях. Информацию можно получить из результатов сторонней оценки рыночной стоимости, из данных информационно-ценовых агентств, из отчетов уполномоченных органов, в котировках электронных площадок и бирж. **Не следует использовать информацию о ценах от лиц из реестра недобросовестных поставщиков или из анонимных источников** или учитывать данные, которые не содержат расчета цены товара, работы либо услуги.

При применении метода сопоставимых рыночных цен можно выделить **несколько основных нарушений**.

Нельзя считать «по средней» при закупках у единственного поставщика. Если заказчик методом сопоставимых рыночных цен обосновывает цену договора, заключаемого с единственным поставщиком, то нет никаких оснований применять среднеарифметическую цену. Заказчик обязан взять в качестве цены договора наименьшую из имеющихся у него цен.

Нельзя основываться только на коммерческих предложениях. Рекомендуется помимо коммерческих предложений использовать также иные источники информации. Наиболее достоверным источником информации для проверяющих является, конечно, реестр контрактов

Коммерческие предложения должны быть получены на сопоставимый объем. Довольно часто в предоставленных заказчику коммерческих предложениях содержится только цена за единицу продукции (например, за 1 кг, 1 шт., 1 упаковку и т. д.). Вместе с тем, объем поставки, в отношении которого осуществляется обоснование начальной максимальной цены контракта, значительно больше (например, 1 тонна, 1000 шт., 1000 упаковок и т.д.). Если в коммерческом предложении содержится информация только о цене за единицу, то такое коммерческое предложение не учитывает возможность предоставления скидок за большой объем поставки. Поэтому расчет начальной максимальной цены, произведенный произведенной путем умножения цены за единицу,

содержащуюся в коммерческом предложении, на требуемый заказчику объем, не объективен и не свидетельствует об обоснованности установленной цены, так как не учитывается скидка за увеличение объема поставки.

Ошибка, если **в коммерческом предложении не указан срок его действия**. Если в коммерческом предложении не указан срок его действия, заказчик не может подтвердить актуальность использования цен на момент расчета начальной максимальной цены контракта.

Коммерческие предложения не могут взяться из неизвестных источников, происхождение которых заказчик не может объяснить контролеру. Заказчиком не направлялись официальные запросы на предоставление указанных коммерческих предложений, при этом сами коммерческие предложения имеются. В этом случае начальная максимальная цена контракта является необоснованной.

Второй метод определения начальной максимальной цены контракта – **нормативный метод**. Он применяется в случаях, когда предельные цены на товар, работу или услуги, установлены в актах о нормировании, которые приняты в соответствие со статьей 19-й Федерального закона №44. Для расчета начальной максимальной цены контракта используется информация о предельных ценах товара, работы или услуги, согласно ведомственному перечню. При этом используется информация о предельных ценах, которые размещены в единой информационной системе. Формула расчета начальной максимальной цены контракта определяется путем умножения объема товара, работ, услуг, которые закупает заказчик, на предельную цену на единицу товара, работ или услуг.

Следующий метод – тарифный метод. Он применяется, если цены закупаемых товаров, работ, услуг подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными правовыми актами, например, при закупке тепла, водоснабжения, электроэнергии, услуг почтовой связи и т.п. Начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются по регулируемым ценам (тарифам) на товары, работы, услуги.

Проектно-сметный метод применим только для отдельных видов работ (строительные, ремонтные работы). При расчете начальной максимальной цены контракта за основу берется проектная документация, которая составляется на указанную работу, и в которую входит непосредственно сметная стоимость работ. Сметная стоимость определяется по методике, которая утверждена постановлением Госстроя от 5-го марта 2004-го года. Если строительство, реструктуризация, либо техническое перевооружение оплачивается из средств федерального бюджета, необходимо проводить госэкспертизу документации, и проверить, достоверна ли сметная стоимость. При этом необходимо пользоваться нормами Постановления правительства от 18-го мая 2009-го года.

Затратный метод используется в случае невозможности применения иных методов. Начальная максимальная цена контракта определяется на основании сумм произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров, работ, услуг, затраты на

транспортировку, хранение, страхование и иные затраты. Для того, чтобы получить информацию о прибыли необходимо проанализировать контракты из единой информационной системы, и другие общедоступные источники. Информация может быть получена из информационно-ценовых агентств, общедоступных результатов изучения рынка, а также результатов изучения рынка, проведенного по инициативе заказчика.

Ответственность за нарушения

Ответственность за нарушение порядка обоснования начальной максимальной цены контракта предусмотрена Кодексом об административных правонарушениях. По какой именно статье КоАП РФ будет оценено правонарушение и назначено наказание, во многом зависит от позиции контрольного органа или суда.

Если закупочная документация утверждена с нарушениями, то должностное лицо заплатит минимальный штраф – 3000 рублей. Например, если заказчик в обосновании начальной максимальной цены контракта написал, что для расчета цены использовались сведения от трех поставщиков (метод сопоставимых рыночных цен), но реквизиты коммерческих предложений не указал. Специалисты ФАС в подобных случаях находят в действиях работника контрактной службы признаки правонарушения, предусмотренного статьей 7.30 КоАП РФ, так как в данном случае была указана недостоверная информация или информация была достоверная, но доказать это не представлялось возможным. Или, например, заказчик обосновал начальную максимальную цену контракта проектно-сметным методом, однако смету в документацию не включил и не указал, по какому документу рассчитал стоимость работ. Контролеры оштрафовали руководителя, так как начальная максимальная цена контракта не была обоснована наличием документации.

КоАП РФ предусматривает и более серьезные наказания. Если в единой информационной системе опубликованы документы с нарушением ФЗ -№ 44, то за это нарушение должностное лицо оштрафуют на 15 тыс. рублей, по статье 7.30 часть 1.4 КоАП РФ,

При нарушении порядка или формы обоснования начальной максимальной цены контракта, штраф будет составлять 10 тысяч рублей (статья 7.29.3 часть 2 КоАП РФ). Есть судебная практика, которая говорит о том, что применять часть вторую статьи 7.29.3 КоАП РФ за нарушение обоснования начальной максимальной цены контракта в той или иной документации нельзя. Эту санкцию применяют только за нарушение обоснования цены на этапе планирования. Если же заказчик, например, не обоснует начальную цену достоверными сведениями, то может наступить уже уголовная ответственность за мошеннические действия.

Осуществление закупок, мониторинг и аудит

Заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков, либо осуществляют закупки у единственного поставщика. Способ закупки у единственного поставщика не является конкурентным, так как в качестве поставщика товаров, работ и услуг выступает одна организация. При этом

заказчик сам решает, с кем заключить контракт. Один из самых востребованных случаев закупки у единственного поставщика – закупка, не превышающая 100 тысяч рублей. Для учреждений культуры или спортивных организаций такая сумма составляет 400 тыс. рублей.

К конкурентным способам относятся: конкурсы, аукционы, запросы котировок и предложений.

Когда поставщик определяется **открытым конкурсом**, то комиссия рассматривает заявки участников и сравнивает цены, качество товаров, опыт выполнения аналогичных контрактов и квалификацию сотрудников. Побеждает тот участник, который предложил лучшие условия. Лучшими условиями, в данном случае, могут быть как цена контракта, так, и качество выполнения работы или услуг.

Существуют **конкурсы с ограниченным участием**, но этот метод выбора поставщика заказчики используют только на услуги, которые утверждены в Постановлении Правительства №99. В нем же установлены дополнительные требования к участникам таких конкурсов. Прежде всего, это финансовые ресурсы для исполнения контракта, право собственности на недвижимость и технику, опыт аналогичных работ, и также нужное количество квалифицированных специалистов.

Следующий способ – **двухэтапный конкурс**. На первом этапе поставщики присылают заявки, не называя цену, за которую готовы поставить товары или оказать те или иные услуги, а на втором этапе заказчик сравнивает предложенные цены поставщиков, которые прошли отбор на первом этапе. Двухэтапные конкурсы часто проводят на закупку строительных услуг, проектных работ, научных исследований, высокотехнологичной или инновационной продукции.

Одним из способов выбора поставщика является **закрытый конкурс**. Принять участие в закрытой закупке может ограниченный круг поставщиков, который соответствует определенным требованиям, и которых заказчик приглашает сам, то есть заказчик сразу определяет круг возможных последующих поставщиков. Если закупка не составляет государственную тайну, извещение публикуют в единой информационной системе. В этом случае заинтересованные поставщики подтверждают документами, что соответствует требованиям заказчика, и выдают заказчику запрос на предоставление конкурсной документации. Разновидностью закрытого конкурса является закрытый конкурс с ограниченным участием. В этом случае победитель должен пройти еще и предквалификационный отбор. В некоторых случаях проводится закрытый двухэтапный конкурс, который проводится по тем же правилам, что и открытый (сначала оценка квалификации поставщиков, затем цены) только с закрытым перечнем возможных участников.

Электронный аукцион – самый популярный вид закупок. Он проходит в электронной форме, на одной из соответствующих площадок. Для участия нужна электронная подпись и аккредитация. С 1 января 2019 года введено дополнительное требование – регистрация в единой информационной системе. Заявка на электронный аукцион состоит из двух частей, которые нужно подать одновременно. До аукциона заказчик рассматривает первую, после аукциона – вторую. После допуска первой части заявки, поставщик в назначенное время заходит на торговую площадку и подает свои

ценовые предложения. Может быть использован и способ запроса предложения заказчиком. Чаще всего заказчик товаров, работ и услуг, проводит запрос при не состоявшихся аукционах, повторных конкурсах, при закупке услуг на лечение российских граждан за границей и в некоторых других ситуациях. Если в обычных закрытых аукционах, участники подают заявки в запечатанном конверте и прошедшие отбор участвуют в аукционе лично и снижают цену, поднимая таблички, то в электронной форме закрытые аукционы проходят на специализированных торговых площадках.

Запрос котировок – относительно простая и достаточно быстрая процедура. Участники присылают свои заявки с ценой один раз. После окончания срока подачи заявок заказчик смотрит все предложения, и победитель определяется именно по цене. При этом начальная максимальная цена такой закупки не должна превышать 500 тысяч рублей. Годовой объем такого вида закупок не должен превышать 10% от тех денежных средств, которые предусмотрены на все закупки в течение года.

Мониторинг закупок – система наблюдения в сфере закупок, осуществляемая на постоянной основе, посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе, реализации планов-графиков. Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы, на основе содержащейся в ней информации. Мониторинг закупок обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, в том порядке, который определен Постановлением Правительства №1193.

Аудит в сфере закупок проводится Счетной Палатой, либо контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации. Они, в пределах своих полномочий осуществляют анализ и оценку результатов закупок, а также достижение их целей. Органы аудита в сфере закупок обобщают результат деятельности в единой информационной системе.

Более подробную информацию по актуальным юридическим вопросам Вы можете получить на бесплатном образовательном он-лайн курсе для медицинских работников по вопросам права <https://www.vrachprav-nmp.ru>

Материал подготовлен в рамках гранта президента Российской Федерации, предоставленным Фондом президентских грантов (в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2019 г. № 30 «О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества»)