

Тема: « Основные положения и требования Федерального закона №44-ФЗ « О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

1.Основные и существенные положения ФЗ №44 в сфере государственных и муниципальных закупок.

Федеральный закон №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», принятый 05.04.2013 года, основной своей частью вступает в силу с 01.01.2014 года. Предполагалось, что новая система организации госзакупок заменит ныне существующую(по ФЗ №94-ФЗ) и станет более гибкой, экономически эффективной и достаточно открытой для общественного контроля. В чем коренные отличия ФЗ №94-ФЗ от положений ФЗ №44-ФЗ?

Необходимо сделать оговорку о том, что в большей своей части новый закон о контрактной системе в сфере закупок содержит прежние основные положения ФЗ №94-ФЗ.

Основное отличие заключается в том, что в ныне действующем законе размещение заказа начинается с момента размещения соответствующей информации на официальном сайте и завершается в момент заключения госконтракта на выполнение данного заказа.

В новом законе прямо предусмотрено, что завершение госзакупки будет происходить только после реального исполнения контракта. Кроме того, у госзаказчиков прибавится несколько важных обязанностей. Например, в части планирования госзакупок, обоснования их цены и порядка приемки выполненных закупок.

Новеллой также является то, что на этапе приемки госзаказчик будет обязан проводить экспертизу результатов, предусмотренных контрактом, как своими силами, так и привлекая для этих целей экспертов или экспертные организации. Указанное требование распространяется и на случаи закупок у единственного поставщика(подрядчика или исполнителя контракта).

Вторым отличием нового закона является то, что появляются новые дополнительные способы гос.закупок. К уже известным таким способам, как конкурс, аукцион и запрос котировок добавляются два подвида конкурсного отбора, Такие как:

- двухэтапный конкурс;
- конкурс с ограниченным участием.

Двухэтапный конкурс проводится только в тех случаях, например, когда будет заключаться энергосервисный контракт или будет проводиться конкурс на научные или творческие работы, проектные работы, поставку инновационной продукции.

Процедура конкурса с ограниченным участием или с предварительным квалификационным отбором среди участников допустимо при определении подрядчиков, которые могут и будут выполнять технологически сложные работы, список которых отдельным подзаконным актом будет утверждать Правительство РФ.

Следующей новацией является то, что предусмотрен и совершенно новый способ определения поставщика путем запроса предложений. Эта процедура, в принципе напоминает условия конкурса, однако она максимально упрощена. Данный способ закупки может использоваться только в девяти случаях, прямо предусмотренных новым законом. Примером, заключения такого вида контрактов является заключение договора энергоснабжения с гарантирующим поставщиком электроэнергии или при закупке лекарственных препаратов, которые срочно необходимы для их назначения конкретному пациенту по решению врачебной комиссии лечебного учреждения.

Таким образом, использование процедуры запроса предложений будет ограничено.

Важным нововведением является ужесточение требований к специалистам, которые непосредственно будут работать в сфере гос. закупок. По существу, каждый заказчик, обеспечивая принцип профессионализма будет обязан создавать свою собственную контрактную службу либо назначить контрактного управляющего. Кроме того, гос. заказчик обязан принимать меры по повышению квалификации или профессиональной переподготовки должностных лиц, занятых в сфере закупок. Данные сотрудники должны иметь высшее или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок.

Следующей новацией является ужесточение требований к участникам гос. закупок, т.е. поставщиков и подрядчиков. В частности, комиссия по закупкам будет обязана проверять соответствие участника закупки требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством РФ, а именно, его правомочность заключать контракт, его отсутствие в Реестре недобросовестных поставщиков и подрядчиков. Также, за комиссией остается право проверять соответствие участников закупки иным требованиям, например, отсутствие у физического лица или руководителя, членов коллегиального исполнительного органа или главного бухгалтера юридического лица судимости в сфере экономики или административного наказания в виде дисквалификации. Безусловно, такие лица не должны допускаться к участию в закупках.

Новый закон более лоялен, чем ФЗ №94-ФЗ, а именно: при подаче заявки на участие в конкурсе или аукционе было предусмотрено исключительно денежное обеспечение, а в новом законе на этом этапе гос. закупок можно будет предоставлять банковскую гарантию.

В части требований к проведению аукционов в электронной форме по сути ничего не меняется. Существенным является только то, что законодатель лишь уточнил изменение некоторых положений ФЗ №94-ФЗ, в части их прямой и однозначной трактовки. Например, к содержанию первой части заявки участника аукциона. Также, условия для запроса котировок изменены. Например, в действующем ФЗ №94-ФЗ нет ограничений по количеству котировок. При этом, было ограничение, связанное с тем, чтобы заказчиком не закупались одноименные товары на сумму не более 500 тыс. руб. в течение одного квартала. В новом законе прямо предусмотрено ограничение закупок по объему. Так, начальная(максимальная) цена контракта не должна превышать 500 тыс.руб. и совокупный годовой объем по запросу котировок не должен превышать 10% от объема средств, предусмотренных на все гос. закупки.

Существенные ограничения вводятся для заказчиков, размещающих свои заказы у единственного поставщика. Перечень случаев такого рода закупок остался исчерпывающим, однако правила данных закупок ужесточены. Так, законом введена норма, регламентирующая объем закупок,- он не должен будет превышать 5% от всего годового объема закупок. Кроме того, новый закон обязывает заказчиков при закупке у единственного поставщика обосновывать максимальную начальную цену контракта, во всех конкурсных процедурах. В некоторых случаях, не позднее чем за 5 дней до заключения контракта размещать в единой информационной системе извещение об осуществлении такой закупки. Для заключения контракта заказчик обязан в документально оформленном отчете обосновать невозможность иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а также цену контракта и иные существенные условия контракта. Сам

контракт должен содержать расчет и обоснование цены контракта, к которым также установлены новые требования.

Многих интересует отказ государственного заказчика от подписанного контракта.

В действующем законе нет одностороннего отказа от исполнения контракта.

В новом Законе такая норма прямо прописана. В данном случае, отказ со стороны гос.заказчика возможен тогда, когда после подписания контракта будет установлено, что поставщик предоставил о себе недостоверную информацию. Вместе с тем, возможность одностороннего отказа заказчик должен обязательно предусмотреть в контракте.

Важным моментом в заключении гос. контрактов состоит в повсеместном установлении первоначальных аукционных цен ниже пределов разумного. Безусловно в новом законе прямо предусмотрены антидемпинговые меры. Например, если начальная максимальная цена контракта превышала 15 млн. руб. и в результате аукциона произошло ее снижение на 25% и более, то контракт с победителем аукциона заключается только после того, как он предоставит обеспечение контракта, превышающее сумму изначально установленного обеспечения в полтора раза. Если начальная цена контракта ниже или равна 15 млн. руб. и она также снизилась на конкурсе или аукциона более чем на 25%, то контракт с победителем заключается либо после увеличения в полтора раза обязательного обеспечения контракта, либо если победитель, на четверть снизивший первоначальную цену, предоставит информацию, которая подтвердит его добросовестность. В случае, если контракт предусматривает авансирование, то поставщик работ или услуг должен предоставить обеспечение, которое в полтора раза превышает размер обычного обеспечения, но не менее чем размер аванса.

Всех интересует вопрос, остановят ли вышеназванные меры недобросовестных поставщиков от демпинговых предложений. Особенно это актуально в том случае, если в качестве обеспечения используются не денежные средства, а банковская гарантия.

Безусловно, сейчас рано утверждать об эффективности антидемпинговых мер, при том, что ситуация с банковскими гарантиями достаточно не простая. Рассмотрение многих дел, связанных с включением сведений в Реестр недобросовестных поставщиков Антимонопольная служба России и гос.заказчики повсеместно сталкиваются с фактами предоставления поддельных банковских гарантий.

В новом законе уделено внимание проблеме банковских гарантий. Так, банковские гарантии могут выдаваться только банками, включенными в предусмотренный Налоговым кодексом перечень отвечающих установленным требованиям для принятия гарантий в целях налогообложения. В частности, новым Законом:

-во-первых, достаточно четко оговариваются требования к банковской гарантии, которая должна быть безотзывной, а также содержать условие о праве заказчика на беспорочное списание денежных средств со счета гаранта;

-во-вторых, в ней должен быть регламентирован срок действия банковской гарантии- на один месяц больше, чем срок действия контракта;

-в-третьих, появится единый реестр банковских гарантий, где любой заказчик сможет проверить кому и каким реально банком выдавалась та или иная банковская гарантия.

Думается, что перечня всех вышеназванных мер будет достаточно для урегулирования всех вопросов по достаточно для урегулирования всех вопросов по данной проблеме.

Касаясь контролирующих функций ФАС России, то они по существу останутся прежними.

Новые полномочия у антимонопольного ведомства появятся только в части согласования заключения контрактов с поставщиками(подрядчиками, исполнителями), которые признаны единственными по результатам несостоявшейся конкурентной закупки.

Важным обстоятельством остается ведение ФАС РФ реестра недобросовестных поставщиков. При этом, сам реестр станет более информативным, поскольку в него будут включаться не только сведения о юридических и физических лицах, в т.ч. индивидуальных предпринимателях, но и сведения об учредителях, членах коллегиальных исполнительных органов, а также лиц, исполняющих функции единичного исполнительного органа юридического лица. Таким образом, мы видим, что круг сведений о поставщиках будет расширен. Кроме того, именно не нахождение в реестре недобросовестных поставщиков станет ко всему прочему, обязательным требованием ко всем участникам закупок. Более того, юридическое лицо не должно быть допущено к участию в закупке, если только один из его учредителей уже находится в реестре недобросовестных поставщиков.

Относительно требований по обязательным закупкам у субъектов малого бизнеса в новом Законе безусловно останутся, однако они приобретут более логичный характер. Так, сегодня каждый заказчик обязан размещать у субъектов малого предпринимательства от 10 % до 20 % всех размещенных заказов путем конкурсов, аукционов и запросов котировок, что по существу сужает практическое вовлечение субъектов малого бизнеса, загоняя заказчиков в определенный достаточно узкий интервал выбора. Например, разместил менее 10%-штраф 50 тыс.руб., разместил более 20% тот же размер штрафа.

В новом Законе предусмотрен лишь нижний предел- не менее чем 15% совокупного годового объема закупок. Кроме того, установлено, что начальная максимальная цена контракта не должна превышать 20 млн. руб. и закупки должны осуществляться путем конкурентных процедур, т.е. однозначно эти закупки эти закупки у единственного поставщика не возможны.

Важным в новом Законе является право осуществления общественного контроля за процессом гос.закупок имеют граждане РФ, общественные объединения и объединения юридических лиц.

2. Рассмотрение особенностей правоприменения положений ФЗ №44 в практике федеральной контрактной системы.

Существенным моментом является вопрос о том, что сохранится ли старый Реестр недобросовестных поставщиков либо его начнут вести заново с 01.01.2014 года.

В статье 104 ФЗ №44 предусмотрено создание и ведение Реестра недобросовестных поставщиков (РНП). В части 2 ст.104 прямо указывается, что « в реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках, с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта, в связи с существенным нарушением или нарушением условий контракта». Попасть в новый реестр можно будет только на два года и это обстоятельство полностью лишит данного участника возможности участвовать в гос. закупках. Старый реестр продолжит свое существование по тем же правилам, которые прописаны в ФЗ №94. Таким образом, в течение ближайших двух лет у заказчика будет право потребовать от участника сведений об отсутствии в РНП по ФЗ №94, а также данных об отсутствии в РНП по ФЗ №44.

Важным вопросом в сфере гос. закупок является рассмотрение аспектов размещения Заказчиком документации о закупках в не редактируемом формате, с которой весьма трудно работать. Каковы требования к Заказчику в новом Законе по размещению его документации?

В ФЗ №44 прямых указаний по этому поводу нет. Вместе с тем, в новом Законе говорится о том, что порядок функционирования Единой информационной системы (ЕИС), требования к ее технологическим и лингвистическим средствам, требования к автоматизации процессов сбора, обработки информации устанавливаются Правительством РФ (ч.2 ст.4). К настоящему времени такой порядок и требования к информации не установлены. В законе №94-ФЗ также нет прямых требований размещать документацию в редактируемом виде также нет. Вместе с тем, в части 7 ст.16 ФЗ №94 сказано о том, что «порядок пользования официальным сайтом и требования к технологическим, правовым и организационным средствам обеспечения пользования указанным сайтом» устанавливаются Минэкономразвития России и Федеральным казначейством Минфина РФ. Частично, указанный порядок утвержден Приказом Минэкономразвития России от 16.11.2009 г. №470 «Требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами». В п.3 данных требований говорится, что « информация в виде текста размещается на официальном сайте в формате обеспечивающем возможность поиска и копирования фрагментов текста средствами веб-обозревателя («гипертекстовый формат»)».

В своей практической деятельности, многие заказчики достаточно часто не выполняют положения вышеназванного документа. Вместе с тем, именно наличие определенных требований в пункте 3 в Приказе №470 Минэкономразвития позволили одному из участников успешно обжаловать положения аукционной документации (извещение №017220004612000049), именно ограничение для ознакомления, выразившееся в том, что текст был размещен в формате, не соответствующем требованиям Закона. Более подробно, с этим фактом можно ознакомиться по тексту Решения Комиссии Санкт-Петербургского УФАС от 21.11.2012 г. по делу № 94-1326/12.

Прописана ли в ФЗ № 44 какая-либо ответственность Заказчика за не реагирование на запросы о разъяснениях данных по закупкам, а также каков порядок и в какие сроки можно это обжаловать. По существу, любой аккредитованный участник имеет право на подачу запросов о разъяснении положений конкурсной документации. Заказчик обязан дать такие разъяснения в течение двух дней и опубликовать их в Единой информационной системе. Обжаловать положения конкурсной документации возможно до срока окончания подачи заявок. Обжаловать нарушение процедуры электронного аукциона, например, ввиду отсутствия разъяснений, можно в течение десяти дней после выхода протокола подведения результатов аукциона (ч.4 ст.105). Указанная жалоба должна быть подана в контрольный орган в сфере закупок (ч.1 ст.105). Ответственность за нарушение сроков обжалования должна быть прописана в Кодексе об административных нарушениях (КоАП), однако на сегодня она отсутствует. В настоящее время, согласно п.1.4. ст.7.30 КоАП « нарушение...порядка разъяснения документации влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере пятнадцати тысяч рублей; на юридических лиц - пятидесяти тысяч рублей».

Требует разъяснения и обязанность Поставщиков указывать в своих предложениях место происхождения товаров, их описание и документальное подтверждение. Безусловно, в указании места происхождения товаров надо обозначать страну изготовителя или группу

стран-производителей, но это должен уточнять в своем запросе Заказчик. Кроме того, Заказчик не может требовать поставок товаров определенного происхождения (страна, город, завод). Вместе с тем, заказчик должен и вправе требовать полную информацию о месте происхождения товаров. Участник обязан указать конкретный товар со всеми параметрами, характеристиками и атрибутами, включая его место происхождения. Даже в случае, если товар поставщиком еще не закуплен, тем не менее, заказчик должен дать его точные характеристики, а также поставлять придется именно тот товар, который был указан в заявке.

3. Возможность практического участия профессиональных специалистов-оценщиков в процедурах государственных и муниципальных закупок.

Как уже отмечалось ранее, в процессе осуществления всех процедур государственных или муниципальных закупок появляется реальная возможность планирования закупок по целям, объемам, планам-графикам на год вперед. Безусловно-это предполагает осуществление огромного объема работ.

Далее, ФЗ №44 вводит новое понятие «контрактная служба». Данный орган создается заказчиком, если совокупный годовой объем закупок в соответствии с планом-графиком превышает 100 млн.руб. Кроме того, ФЗ №44 вводит новый термин «контрактный управляющий», который назначается заказчиком в случае, если его совокупный годовой объем закупок в соответствии с планом-графиком не превышает 100 млн. руб. и у заказчика отсутствует контрактная служба.

Вводятся новые действующие лица- «эксперт» и «экспертные организации». Это означает привлечение к закупочному процессу лиц, обладающих специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла. На основе заключенного договора эксперт или экспертная организация призваны осуществлять деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком или участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных законом.

Новыми оказались и пять предусмотренных законом методов определения начальной (максимальной) цены- нормативный, тарифный, проектно-сметный, затратный и метод сопоставления рыночных цен. Можно с уверенностью утверждать и появление совершенно новых подходов и методов установления начальных цен контрактов.

Таким образом, мы видим, что специалисты-оценщики имеют реальную возможность, в соответствии со своими профессиональными специальными познаниями и практическим опытом участвовать в определении начальных (максимальных) цен контрактов, выполнять функции экспертов или работать в составе экспертных организаций, а также при наличии дополнительного профессионального образования в сфере закупок работать в составе контрактных служб и членов конкурсных, аукционных или единых комиссий.

Важным обстоятельством неперемногого участия специалистов-оценщиков в системе закупок является практически трехэтапное обоснование цен этих закупок, начиная с объявления конкурсных цен, при заключении контрактов, а также при обосновании результатов закупок. Кроме того, специалисты-оценщики могут участвовать в качестве консультантов на стадии планирования закупок и составлении планов-графиков осуществления закупок для государственных и муниципальных нужд.

4. Основные методы определения и обоснования начальных (максимальных) цен и окончательных обоснованных государственных и муниципальных контрактов.

Обоснование начальной (максимальной) цены контракта *(далее- НМЦК) и в предусмотренных ФЗ №44 случаях цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) определяется и обосновывается заказчиком посредством одного метода или нескольких методов, а именно (ст.22):

- 1.Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);
- 2.Нормативный метод;
- 3.тарифный метод;
- 4.Проектно-сметный метод;
- 5,Затратный метод

По существу из пяти обозначенных методов определения НМЦК, по крайней мере, три из них являются методами практически используемыми специалистами-оценщиками в своей профессиональной деятельности (метод сопоставимых рыночных цен-метод сравнительного подхода в оценке стоимости; проектно-сметный метод-метод определения восстановительной стоимости в рамках затратного подхода в оценке; затратный метод, также один из методов затратного подхода в оценке).

Для наиболее эффективного использования всех вышеперечисленных методов определения цен контрактов необходимо рассмотреть процедуру оценки заявок, предложений участников закупки и критерии их оценки.

Для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии оценки заявок (ст.32 ФЗ №44

1. Цена контракта;
2. Расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
3. Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
4. Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, машин и оборудования на праве собственности или ином законном основании, других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Кроме того, в случаях, предусмотренных частью 16 ст.34 ФЗ №44, когда заключается контракт, предусматривающий не только закупку товара или работы, но и последующее обслуживание, эксплуатацию в течение срока службы, ремонт, утилизацию поставленного товара и созданного в результате выполнения работы объекта(контракт жизненного цикла), а также в иных установленных Правительством РФ случаях для оценки заявок участников закупки заказчик в документации вместо критериев, указанных в п.1,2 ч.1 ст.32 ФЗ №44, вправе устанавливать в качестве критерия стоимость жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта.

Важное значение для определения цен контрактов имеют требования, предъявляемые к процедуре заключения самих контрактов, указанные в ФЗ №44, а именно:

1. Правительством РФ могут быть установлены ориентировочные значения цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта.
2. В контракт включается обязательное условие о сроках возврата заказчиком поставщику (подрядчику ,исполнителю) денежных средств, внесенных в качестве обеспечения исполнения контракта.
3. В контракт включается обязательное условие о порядке и сроках оплаты, о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части

соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом, а также о порядке и сроках оформления результатов такой приемки.

4. В контракт включается обязательное условие об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта в случае заключения контракта с физическим лицом, за исключением индивидуального предпринимателя или иного занимающегося частной практикой лица.
5. Если контракт заключается на срок не более чем три года и цена контракта составляет более чем 100 млн.руб., контракт должен включать в себя график исполнения контракта.

Касаясь вопросов исполнения контрактов необходимо знать следующее:

1.Заказчик обязан проводить экспертизу предоставленных поставщиком товаров, выполненных подрядчиком работ и оказанных исполнителем услуг в части их соответствия условиям контракта (ст.94 ФЗ №44). Экспертиза товаров, работ и услуг может проводиться заказчиком своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты или экспертные организации.

2.По решению заказчика для приемки результатов отдельного этапа исполнения контракта может создаваться приемочная комиссия, которая должна состоять не менее чем из пяти человек.

3.Результаты отдельного этапа исполнения контракта отражаются заказчиком в отчете, который необходимо размещать в Единой информационной системе (далее –ЕИС).

Безусловно, в содержание моего выступления не входит детальное рассмотрение практическое применение всех выше упомянутых методов определения цен контрактов, поскольку это является частью созданной мною учебной программы по профессиональной переподготовке специалистов-оценщиков для их эффективного и непосредственного участия в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд.