

ФЕДЕРАЛЬНАЯ АНТИМОНОПОЛЬНАЯ СЛУЖБА

СТАНДАРТ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

С 1 января 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 18.07.2011 N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее - Закон о закупках), направленный на повышение открытости и прозрачности закупок, осуществляемых отдельными видами юридических лиц, а также на увеличение количества участников закупки, развитие конкуренции.

С целью достижения указанных задач, а также недопущения нарушений положений Закона о закупках и Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции", с учетом результатов анализа лучших практик применения положений Закона о закупках, разработан настоящий Стандарт.

Стандарт включает предложения по оптимизации и унификации закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, которые могут быть использованы при утверждении положения о закупке.

I. Введение

Закон о закупках распространяется на закупочную деятельность субъектов, указанных в части 2 статьи 1 названного закона.

Кроме того, частью 2 статьи 15 Федерального закона от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о контрактной системе) предусмотрены отдельные случаи применения бюджетными учреждениями норм Закона о закупках, а именно:

- закупка за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

- в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;

- закупка за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

При этом часть 2 статьи 15 Закона о контрактной системе предусматривает, что бюджетное учреждение вправе осуществлять вышеуказанные виды закупок товаров, работ, услуг в соответствии с требованиями Закона о закупках исключительно в случае утверждения бюджетным учреждением и размещения им в единой информационной системе положения о закупке до начала соответствующего года.

Кроме того, в соответствии с частью 3 статьи 15 Закона о контрактной системе принятое бюджетным учреждением решение об осуществлении закупок в порядке, установленном Законом о контрактной системе или в соответствии с Законом о закупках, не может быть изменено в текущем году.

В случае, если бюджетным учреждением в сроки, предусмотренные Законом о закупках, не размещено в единой информационной системе положение о закупке, такие закупки осуществляются им в соответствии с положениями Закона о контрактной системе.

В случае, если закупочная деятельность является предметом регулирования Закона о закупках, на основании части 2 статьи 2 Закона о закупках заказчик должен утвердить и разместить в единой информационной системе положение о закупке.

Указанный документ должен содержать требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (включая способы закупки) и условия их применения, порядок заключения и исполнения договоров, а также иные связанные с обеспечением закупки положения.

Таким образом, заказчик вправе осуществлять закупочную деятельность исключительно в порядке, предусмотренном положением о закупке.

При этом Законом о закупках установлен соответствующий порядок утверждения положения о закупке в зависимости от организационно-правовой формы заказчика:

- если заказчиком выступает государственная корпорация или государственная компания, положение о закупке утверждается высшим органом управления государственной корпорации или государственной компании;

- в случае, если заказчиком выступает государственное или муниципальное унитарное предприятие, положение утверждается руководителем такого предприятия;

- если заказчиком выступает автономное учреждение, положение утверждается наблюдательным советом учреждения;

- в случае, если заказчиком выступает акционерное общество, положение о закупке утверждается советом директоров (наблюдательным советом) хозяйственного общества либо в случае, когда уставом акционерного общества предусмотрено осуществление функций совета директоров (наблюдательного совета) общим собранием акционеров общества, коллегиальным исполнительным органом общества или при отсутствии коллегиального исполнительного органа общим собранием акционеров общества;

- в случае, если заказчиком выступает общество с ограниченной ответственностью, положение утверждается общим собранием участников общества с ограниченной ответственностью, либо в случае, когда утверждение положения о закупке отнесено уставом общества с ограниченной ответственностью к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) общества или коллегиального исполнительного органа общества, советом директоров (наблюдательным советом) общества или коллегиальным исполнительным органом общества;

- если заказчиком выступает государственное или муниципальное бюджетное учреждение, положение о закупке утверждается органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения.

Статьей 8 Закона о закупках установлены сроки размещения заказчиком в единой информационной системе утвержденного положения о закупке, а именно в течение трех месяцев со дня вступления в силу Закона о закупках (с 01.01.2012), а в случае, если заказчики созданы после дня вступления в силу данного закона, - в течение трех месяцев с даты их регистрации.

При этом положениями статьи 8 Закона о закупках также предусмотрено, что в случае, если заказчиком нарушен порядок утверждения или размещения в единой информационной системе положения о закупке, такие заказчики обязаны руководствоваться положениями Закона о контрактной системе в части определения поставщика (подрядчика, исполнителя) до дня размещения утвержденного положения о закупке.

II. Планирование закупок товаров, работ, услуг

Задачами планирования закупочной деятельности является не только установление порядка очередности проведения заказчиком закупок для эффективного осуществления его непосредственных функций, но и расширение участия в закупках юридических и физических лиц, которое напрямую связано со своевременным извещением таких лиц о сроках и условиях проведения закупок.

Таким образом, на стадии планирования закупочной деятельности механизмами, способствующими достижению указанных целей Закона о закупках, являются:

1. Своевременное формирование и корректировка плана закупки товаров, работ, услуг

Законом о закупках предусмотрена обязанность формирования и размещения плана закупки товаров, работ, услуг сроком не менее чем на один год.

Пунктами 7, 10 Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.09.2012 N 932 (далее - Правила формирования плана закупки), определено, что такой план формируется в сроки, определенные заказчиком в соответствии с требованиями, установленными, в том числе, положением о закупке с учетом сроков проведения закупочных процедур исходя из требуемой даты поставки товаров (работ, услуг).

Таким образом, сроки и порядок подготовки и корректировки плана закупки определяются заказчиком самостоятельно.

При этом пунктом 9 Правил формирования плана закупки установлено, что в случае, если закупка товаров (работ, услуг) осуществляется путем проведения конкурса или аукциона, изменения в план закупки вносятся в срок не позднее размещения в единой информационной системе извещения о закупке, документации о закупке или вносимых в них изменений.

Таким образом, с целью своевременного ознакомления заинтересованных лиц с условиями проведения закупки и установления реальных сроков для подготовки качественной заявки, предложения на участие в закупке заказчиком в положении о закупке целесообразно установить единые сроки и порядок формирования, корректировки плана закупки, а также обязанность внесения изменений в план закупки до размещения извещения о проведении закупки в единой информационной системе.

2. Полнота описания предмета договора при формировании, корректировке плана закупки

Согласно Правилам формирования плана закупки в план закупки включаются сведения о закупке товаров (работ, услуг), необходимых для удовлетворения потребностей заказчика.

Пунктом 1 Требований к форме плана закупки установлено, что в план закупки включаются минимально необходимые требования, предъявляемые к закупаемым товарам (работам, услугам), предусмотренным договором, включая функциональные, технические, качественные, количественные характеристики и эксплуатационные характеристики предмета договора, позволяющие идентифицировать предмет договора (при необходимости), регион поставки товара, выполнения работы, оказания услуги, сроки исполнения договора, сведения о начальной (максимальной) цене договора.

Описание заказчиком при формировании, корректировке плана закупки предмета договора в объеме, позволяющем в полной мере оценить потребности заказчика в определенных товарах (работах, услугах) в планируемом периоде времени, позволит расширить число участников закупок, а значит достигнуть целей регулирования Закона о закупках.

III. Обеспечение публичности, открытости закупочного процесса заказчика

1. Размещение информации о закупочной деятельности заказчика не только в единой информационной системе, но и на официальном сайте заказчика в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", а также в иных общедоступных источниках

Законом о закупках установлена обязанность размещать в единой информационной системе в том числе следующую информацию о закупочной деятельности:

положение о закупке, изменения, вносимые в такое положение;

план закупки товаров, работ, услуг;

план закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств;

при осуществлении закупки - информация о закупке, в том числе извещение о закупке, документация о закупке, проект договора, являющийся неотъемлемой частью извещения о закупке и документации о закупке, изменения, вносимые в такое извещение и документацию, разъяснения положений документации, протоколы, составляемые в ходе закупки, а также иная информация, размещение которой в единой информационной системе предусмотрено Законом о закупках и положением о закупке.

Вместе с тем, с целью достижения большей открытости и прозрачности проведения закупочных процедур в Законе о закупках предусмотрено, что заказчик помимо размещения соответствующей информации в единой информационной системе вправе дополнительно размещать информацию о своей закупочной деятельности на сайте заказчика в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет".

Установление в положении о закупке дополнительного размещения заказчиком информации о закупочной деятельности на официальном сайте заказчика в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", а также в иных общедоступных источниках, к которым относятся, в том числе, иные сайты в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", средствах массовой информации, позволяет обеспечить гласность и прозрачность закупки, способствует расширению возможностей участия юридических и физических лиц в закупке и стимулированию такого участия.

2. Размещение в единой информационной системе дополнительной информации о закупочной деятельности заказчика, обязанность размещения которой не предусмотрена законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц

Статьей 4 Закона о закупках предусмотрено, что в единой информационной системе кроме

информации, размещаемой заказчиком в обязательном порядке, может также размещаться дополнительная информация о закупках, размещение которой предусмотрено положением о закупке.

К дополнительной информации о закупочной деятельности заказчика можно отнести, в том числе, внутренние распорядительные документы заказчика, регламентирующие методику установления критериев и оценки заявок на участие в закупке, обоснования начальной (максимальной) цены договора, порядок проведения внутреннего аудита закупочной деятельности, а также статистическую информацию о проведенных закупках.

IV. Централизация закупочной деятельности заказчиков, осуществление консолидированных (совместных) закупок

1. Централизация закупочной деятельности заказчиков

В целях повышения эффективности закупочной деятельности заказчика, сокращения издержек на содержание штата сотрудников и проведения закупочных процедур, повышения профессионализма лиц, осуществляющих закупочную деятельность, возможна централизация закупочной деятельности заказчиков.

Для централизации закупочной деятельности заказчика может быть создано (определено) уполномоченное лицо либо структурное подразделение, которое в силу решения о его создании либо передаче ему полномочий заказчика осуществляет функции по закупке товаров, работ, услуг для нужд таких лиц (фактических получателей товаров, работ, услуг).

Функции уполномоченного лица определяются положением о его создании, наделении его соответствующими полномочиями, в том числе путем:

- передачи уполномоченному лицу функций по организации и проведению закупок (подготовка и размещение извещения о проведении закупки, документации о закупке, выбор наилучшего предложения участников закупки (определение победителя закупки);

- наделения уполномоченного лица полномочиями по осуществлению полного цикла закупочной деятельности от формирования, размещения извещения о закупке, документации о закупке, проекта договора до заключения договора, а также приемки товаров, работ, услуг по договору.

Кроме того, при централизации закупочной деятельности возможно осуществление закупки товаров, работ, услуг заказчиком для удовлетворения потребностей нескольких лиц.

При этом в зависимости от условий договора поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг может осуществляться как по месту нахождения получателей такого товара, работы, услуги, так и исключительно по месту нахождения уполномоченного лица, с последующей доставкой таких товаров получателям уполномоченным лицом.

2. Осуществление консолидированных (совместных) закупок

В целях расширения числа участников закупок, сокращения издержек проведения закупочных процедур, снижения начальной (максимальной) цены договора, повышения профессионализма лиц, осуществляющих закупочную деятельность, при закупке однородных товаров, работ, услуг, необходимых одновременно нескольким заказчикам, возможно проведение консолидированных (совместных) закупок.

Соглашение о проведении консолидированной (совместной) закупки принимается несколькими заказчиками на этапе формирования либо корректировки планов закупки товаров, работ, услуг соответствующих заказчиков либо в процессе реализации утвержденных планов закупки, в случае возникновения потребности в проведении консолидированной (совместной) закупки. При этом договор по результатам проведения консолидированной (совместной) закупки заключается каждым заказчиком самостоятельно на определенный документацией о закупке объем и по цене, пропорциональной проценту снижения от начальной (максимальной) цены договора.

При проведении консолидированной (совместной) закупки заказчики, участвующие в проведении такой закупки, определяют организатора закупки, которым может являться либо один из заказчиков, либо сторонняя организация, привлеченная для осуществления функций по проведению закупки на основании договора между такой организацией и заказчиками.

Заказчикам рекомендуется принять соглашение о проведении консолидированной (совместной) закупки (в том числе конкретной), которое должно содержать ряд сведений о проводимой закупке:

- 1) информацию о предмете договора, место, условия и сроки (периоды) поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг в отношении каждого заказчика;

- 2) начальные (максимальные) цены договоров каждого заказчика;
- 3) информацию об организаторе закупки;
- 4) порядок и сроки подготовки извещения о закупке, документации о закупке, проекта договора;
- 5) примерные сроки проведения закупки;
- 6) иная информация о проводимой закупке.

При этом, проведение такой закупки должно осуществляться по единым правилам, которые установлены положениями о закупке заказчиков.

Соглашением о проведении консолидированной (совместной) закупки, договором, заключенным заказчиками со сторонней организацией, следует разграничить полномочия заказчиков и организатора закупки.

При формировании такого соглашения необходимо определить права и обязанности заказчиков, организатора закупки, предусмотрев, что право подписания договора, определения начальной (максимальной) цены договора, требований к предмету закупки, срокам и месту исполнения договора, порядку оплаты по договору предоставлены исключительно заказчику.

В рамках централизации закупочной деятельности, а также проведении консолидированных (совместных) закупок заказчиком следует обратить особое внимание, что при объединении в один предмет договора соответствующих товаров, работ, услуг необходимо учитывать ограничения, предусмотренные антимонопольным законодательством.

V. Отсутствие конфликта интересов при осуществлении закупочной деятельности

1. Установление в положении о закупке запрета на координацию деятельности участников закупок, ведение переговоров, не предусмотренных положением о закупке, нарушение конфиденциальности сведений, содержащихся в заявках, предложениях участников закупки

Положениями Закона о закупках не установлены запреты в части представления при проведении закупок преимущественных условий участия хозяйствующим субъектам.

Вместе с тем часть 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции указывает, что при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе:

- координация организаторами торгов, запроса котировок, запроса предложений или заказчиками деятельности их участников;
- создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом;

Такие нарушения могут быть выражены не только в координации деятельности участников закупки, но и в проведении непредусмотренных положением о закупке переговоров между заказчиком и участником с момента объявления закупки и до определения победителя закупки, в том числе с предоставлением участникам закупки сведений о предложениях иных участников закупки, ходе проведения закупки и принимаемых решениях, за исключением сведений, находящихся в открытом доступе.

В связи с изложенным, в положении о закупке, иных нормативных актах заказчика целесообразно для сотрудников заказчика, организатора закупок, инициатора закупок, членов комиссий, экспертов предусмотреть запрет на совершение вышеуказанных действий.

Указанный механизм позволяет снизить при проведении закупок коррупционные риски и определить в качестве победителя участника, предложившего условия исполнения договора, наиболее полно удовлетворяющие потребностям заказчика, с соблюдением принципов прозрачности и гласности проводимых закупок.

2. Установление в положении о закупке запрета на конфликт интересов при осуществлении закупочной деятельности

Одной из целей регулирования Закона о закупках является предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Для соблюдения указанного принципа и достижения эффективности осуществления закупочной деятельности заказчиком целесообразно установить в положении о закупке, а также иных нормативных

актах заказчика требования об отсутствии у лиц, принимающих значимые решения при проведении закупок (сотрудники заказчика, организатора закупок, инициатора закупок, члены комиссий - далее также Сотрудники заказчика), личной или иной заинтересованности в результате проведенной закупки, в частности:

- в случае, если заказчиком привлечены к проведению экспертной оценки документации и заявок на участие в закупке, сторонние "внешние" эксперты, такие лица должны быть независимыми и не могут являться Сотрудниками заказчика, в том числе осуществляющими выбор победителя закупки;

- Сотрудники заказчика не должны быть лично заинтересованы в результатах проводимой закупки, в том числе физические лица, подавшие заявки на участие в такой закупке или состоящие в штате организаций, подавших данные заявки, либо физические лица, на которых способны оказать влияние участники закупки (в том числе физические лица, являющиеся участниками (акционерами) этих организаций, членами их органов управления, кредиторами указанных участников закупки), либо физические лица, состоящие в браке с руководителем участника закупки, либо 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 руководителя или усыновленными руководителем участника закупки.

С целью эффективной работы указанного запрета в положении о закупке и иных нормативных актах заказчиком рекомендуется предусмотреть обязанность Сотрудникам заказчика заявить соответствующим должностным лицам заказчика о наличии в его деятельности конфликта интересов.

При этом в случае выявления у Сотрудников заказчика конфликта интересов следует произвести замену его другим физическим лицом, который лично не заинтересован в результатах закупки и на которого не способны оказывать влияние участники закупок.

Кроме того, с целью недопущения участия в закупках недобросовестных участников в положении о закупке целесообразно предусмотреть обязанность участника закупки продекларировать в заявке на участие в закупке отсутствие у него и его должностных лиц конфликта интересов с Сотрудниками заказчика. Также в положении о закупке заказчик вправе установить в качестве основания для отклонения заявки от участия в процедуре закупки представление участником закупки в составе заявки недостоверных сведений.

3. Независимость операторов электронных площадок

На основании статьи 3 Закона о закупках Правительством Российской Федерации установлен перечень товаров, работ, услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме.

Одним из принципов проведения закупок в электронной форме является соблюдение конфиденциальности направляемой участниками закупок информации.

На практике осуществление закупок в электронной форме обеспечивается операторами электронных площадок, которые своевременно, в полном объеме, с соблюдением конфиденциальности поданных предложений участниками закупок осуществляют передачу документов и информации между участниками закупок и заказчиком.

Таким образом, учитывая функционал оператора электронной площадки, а также с целью достижения объективного результата проведения закупки целесообразно определить в качестве оператора электронной площадки лицо, независимое от заказчика.

Соблюдение указанного принципа позволит достигнуть целей осуществления закупок в электронной форме - повышение прозрачности и гласности закупочной деятельности.

VI. Экономические механизмы, применяемые в целях защиты заказчика от недобросовестных участников закупок

1. Установление обеспечения заявки на участие в закупке

Закон о закупках не содержит специальных положений, регламентирующих обязанность и сроки, порядок представления участником закупки обеспечения заявки на участие в закупке.

Вместе с тем представляется целесообразным установление в положении о закупке случаев предоставления участником закупки обеспечения заявки на участие в закупке, условий его предоставления, возврата и удержания, в том числе допустимых форм, конкретного размера и срока действия обеспечения заявки на участие в закупке.

При этом целесообразно исходить из того, что сроки обеспечения заявки на участие в закупке не

должны превышать сроки проведения закупочной процедуры, размер должен быть сопоставим с предметом договора и начальной (максимальной) ценой договора, форма предоставления обеспечения заявки не может приводить к недопущению, ограничению или устранению конкуренции не только среди участников закупок, но и на соответствующем рынке, например, на рынке банковских услуг. При установлении сроков и порядка возврата обеспечения заявки на участие в закупке целесообразно исходить из принципа разумности срока нахождения денежных средств участника закупки у заказчика. Указанные сведения должны содержаться также и в документации о закупке.

Кроме того, с целью сокращения злоупотреблений со стороны участников закупок в положении о закупке рекомендуется конкретизировать случаи удержания представленного участником закупки обеспечения заявки, связанные с его недобросовестным поведением, например, виновным уклонением от заключения договора.

2. Установление обеспечения исполнения договора

Закон о закупках не содержит специальных положений, регламентирующих обязанность и сроки, порядок предоставления участником закупки обеспечения исполнения договора.

Вместе с тем, представляется целесообразным установление в положении о закупке случаев предоставления участником закупки обеспечения исполнения договора, условий его предоставления, возврата и удержания, в том числе допустимых форм, конкретного размера и срока действия такого обеспечения.

При этом, сроки обеспечения исполнения договора целесообразно устанавливать исходя из срока действия договора, в том числе с учетом гарантийных обязательств, предусмотренных по договору. При установлении размера обеспечения исполнения договора заказчику целесообразно учитывать также предмет договора и его цену.

С целью сокращения злоупотреблений со стороны недобросовестных поставщиков, в случае, если проектом договора предусмотрена возможность выплаты аванса, целесообразно устанавливать размер обеспечения менее суммы авансирования. При этом сумму выплачиваемого аванса и сумму обеспечения исполнения договора рекомендуется указывать в проекте договора в виде конкретных величин.

Кроме того, с целью предупреждения и пресечения недопущения, ограничения и устранения конкуренции, а также соблюдения положений Закона о защите конкуренции, в том числе на рынке финансовых услуг, заказчикам рекомендуется избегать указания в положении и документации о закупке перечня конкретных банков, поручителей, обеспечивающих исполнение договора. Такое положение документации о закупке не позволяет в полной мере оценить обоснованность предъявляемых требований заказчиком к представляемым участником закупок документам, а также прозрачности проводимой закупки. Вместе с тем, для повышения качества исполнения договора целесообразно устанавливать требования к гаранту, поручителю, свидетельствующие о его надежности и соотносимые с объемом обеспечиваемых обязательств, например, опыт работы на рынке, минимально занимаемое место в рейтинге, присваиваемое рейтинговыми агентствами.

При установлении сроков и порядка возврата обеспечения исполнения договора также целесообразно исходить из принципа разумности срока нахождения денежных средств участника закупки у заказчика.

Для достижения одной из целей обеспечения исполнения договора, а именно недопущения недобросовестных поставщиков до участия в закупке, в положении о закупке, документации о закупке заказчику целесообразно конкретизировать случаи удержания представленного участником закупки обеспечения исполнения договора, определив перечень условий договора, неисполнение которых ведет к удержанию обеспечения исполнения договора. Для упрощения процедуры удержания обеспечения исполнения договора целесообразно установить случаи неисполнения поставщиком денежных обязательств (неуплата неустойки).

В случае частичного исполнения договора положением о закупке также рекомендуется предоставить поставщику право заменить обеспечение исполнения договора на обеспечение, размер которого уменьшен на сумму выполненных обязательств по договору, взамен ранее предоставленного. При этом заказчику не следует ограничивать право поставщика на изменение способа обеспечения исполнения договора, предусмотренного положением о закупке.

3. Установление в положении о закупке или типовой документации о закупке, типовом договоре размера и порядка взыскания неустойки, порядка приемки товаров, работ, услуг по договору

Законом о закупках не установлены случаи, порядок взыскания неустойки, а также порядок приемки товаров, работ, услуг по договору.

Вместе с тем, установление в положении о закупке или типовой документации о закупке, типовом договоре порядка взыскания неустойки и приемки товаров, работ, услуг по договору позволяет сформировать единообразную практику привлечения заказчиком поставщика к гражданско-правовой ответственности и реализовать принцип неотвратимости наказания недобросовестного поставщика за неисполнение им условий договора.

При этом с целью эффективного исполнения договора целесообразно установить в проекте договора:

- перечень обязательств, неисполнение или ненадлежащее исполнение которых влечет взыскание неустойки, размер неустойки в зависимости от неисполненного, не надлежаще исполненного обязательства, порядок взыскания неустойки,

- порядок и сроки приемки товаров, работ, услуг по договору, в том числе порядок взаимодействия сторон по договору.

4. Антидемпинговые меры

С целью полного и своевременного удовлетворения потребностей заказчика в товарах, работах, услугах с надлежащей ценой, качеством и надежностью, заказчик вправе применять механизмы, позволяющие препятствовать возможным проявлениям злоупотреблений со стороны недобросовестных поставщиков (исполнителей, подрядчиков), а именно установить в положении о закупке возможность применения антидемпинговых мер.

В случае установления заказчиком в положении о закупке применения антидемпинговых мер рекомендуется раскрыть содержание таких мер, а также предусмотреть случаи и порядок их применения. При этом, при проведении закупки антидемпинговые меры должны применяться в равной степени ко всем участникам закупок.

VII. Регламентация закупочных процедур

1. Установление единого порядка обоснования (расчета) начальной (максимальной) цены договора

Законом о закупках в отношении формирования начальной (максимальной) цены договора предусмотрена обязанность заказчика по указанию в документации о закупке сведений о порядке ее формирования - с учетом или без учета расходов на перевозку, страхование, уплату таможенных пошлин, налогов и других обязательных платежей.

Таким образом, заказчиком целесообразно в положении о закупке предусмотреть методику обоснования начальной (максимальной) цены договора, в том числе в зависимости от предмета договора.

С целью надлежащего обоснования начальной (максимальной) цены договора, определения общего порядка расчета начальной (максимальной) цены договора в положении о закупке рекомендуется предусмотреть обоснование (расчет) начальной (максимальной) цены договора путем использования преимущественно метода сопоставимых рыночных цен.

При установлении порядка обоснования начальной (максимальной) цены договора возможно использовать методы, описанные в Приказе Минэкономразвития России от 02.10.2013 N 567 "Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком".

Необходимо отметить, что согласно Правилам формирования плана закупки план закупки должен содержать сведения о начальной (максимальной) цене договора. С учетом возможности корректировки заказчиком плана закупки, а также необходимости достижения целей расширения числа лиц, участвующих в закупке, заказчиком целесообразно корректировать до публикации извещения о закупке обоснование начальной (максимальной) цены договора с учетом изменившихся во времени условий рынка, с указанием итоговой цены в измененном плане закупки.

2. Выбор способа закупки. Обоснование закупки товаров, работ, услуг у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), а также выбора конкретного поставщика (исполнителя, подрядчика)

Согласно части 3 статьи 3 Закона о закупках положением о закупке, регламентирующим закупочную деятельность заказчика, могут быть предусмотрены иные (помимо конкурса или аукциона) способы закупки. При этом заказчик обязан установить в положении о закупке порядок проведения закупок указанными

способами.

В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона о защите конкуренции при проведении торгов, запроса котировок цен на товары, запроса предложений запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции, в том числе: создание участнику торгов, запроса котировок, запроса предложений или нескольким участникам торгов, запроса котировок, запроса предложений преимущественных условий участия в торгах, запросе котировок, запросе предложений, в том числе путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом.

На основании изложенного, для обеспечения конкуренции и достижения целей закона заказчиком при осуществлении закупочной деятельности необходимо исходить из следующего.

Положение о закупке должно содержать исчерпывающий перечень применяемых способов закупок. При этом для повышения прозрачности проводимых закупок заказчику следует установить в положении о закупке критерии выбора заказчиком способа закупки товаров, работ, услуг в зависимости от предмета договора и или цены договора.

В случае, если закупаются товары, работы, услуги, для которых есть функционирующий рынок и сравнивать которые можно только по их ценам (например, товары серийного производства, типовые работы, услуги), целесообразно проведение аукциона. При этом заказчики вправе разработать собственный перечень продукции, закупка которой осуществляется посредством проведения аукциона.

В случае закупки товаров, работ, услуг по конкретным заявкам заказчика (НИР, ОКР и проч.), в том числе, если предмет договора носит технически сложный характер, и для эффективного проведения закупки необходимо не только установление заказчиком в документации требований к предмету договора, но и оценка иных условий исполнения договора, в том числе предложения о качестве предлагаемых участником товаров, работ, услуг, возможно проведение конкурсных процедур.

Запрос котировок, запрос предложений целесообразно применять в случае закупки с целью обеспечения срочных, неотложных нужд заказчика при небольшой сумме начальной (максимальной) цены договора, порог которой установлен в положении о закупке.

При этом необходимо отметить, что наиболее предпочтительным способом определения победителя является проведение конкурса, аукциона в связи с тем, что за счет достаточных сроков подачи заявок и заключения договора указанные процедуры обеспечивают расширение числа участников закупок, а также минимизируют риски совершения согласованных действий заказчика и участника закупки.

Также в целях обеспечения возможности ознакомления участников закупки с техническим заданием заказчика и формирования конкурентного предложения о качестве товаров, работ, услуг при проведении конкурентных процедур, в положении о закупке целесообразно устанавливать срок подачи заявок не менее 15 дней. В случае внесения заказчиком изменений в техническое задание документации о закупке срок подачи заявок целесообразно продлевать не менее чем еще на 10 дней.

Кроме того, заказчиком следует избегать установления в положении о закупке способов закупки отличных по названиям и срокам проведения, но аналогичных формам проведения конкурсных или аукционных процедур.

Учитывая вышеизложенное, для обеспечения гласности и открытости закупочной деятельности, снижения коррупционных проявлений, целесообразно осуществлять закупку товаров, работ, услуг преимущественно путем проведения аукциона, конкурса.

Кроме того, с целью недопущения коррупционных проявлений, для реализации принципа прозрачности и гласности проводимых закупок, а также развития добросовестной конкуренции заказчиком рекомендуется расширять число закупок, проводимых в электронной форме.

Необходимо отметить, что согласно части 4 статьи 3 Закона о закупках заказчик обязан осуществлять в электронной форме закупку товаров, работ, услуг, входящих в перечень, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.06.2012 N 616.

При этом, закупки в электронной форме целесообразно преимущественно проводить не только с возможностью подачи участником закупки заявки в виде электронного документа и размещения заказчиком на сайте информации о проводимой закупке, но и определения заказчиком победителя закупки с использованием программно-аппаратного комплекса оператора электронной площадки, а также с дальнейшей возможностью заключения договора путем обмена документами через такого оператора.

Особое значение для соблюдения принципа прозрачности и гласности закупочной деятельности имеет техническая возможность фиксации оператором электронной площадки совершаемых действий при проведении закупки и обеспечение конфиденциальности сведений об участнике закупки и сделанных им

предложениях.

При установлении в положении о закупке права заказчика осуществлять закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) рекомендуется предусмотреть исчерпывающий перечень оснований для заключения договора с единственным поставщиком.

Закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика целесообразна в случае, если такие товары, работы, услуги обращаются на низкоконкурентных рынках, или проведение конкурсных, аукционных процедур нецелесообразно по объективным причинам (например, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, последствий непреодолимой силы). Кроме того, закупка товаров, работ, услуг у единственного поставщика возможна по результатам несостоявшейся конкурентной закупочной процедуры.

Также в положении о закупке целесообразно предусмотреть обязанность обоснования необходимости заключения заказчиком договора с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком), начальной (максимальной) цены договора и выбора им конкретного поставщика (исполнителя, подрядчика), с которым заключается такой договор.

3. Установление требований к участникам закупки, к составу заявки, а также исчерпывающего перечня оснований для отказа участнику закупки в допуске к участию в закупке

Законом о закупках установлено, что заказчиком необходимо указать в документации о закупке, в том числе требования к участникам закупки и перечень документов, представляемых ими для подтверждения их соответствия установленным требованиям, требования к описанию участниками закупки предмета договора, а также иные требования к содержанию, форме, оформлению и составу заявки на участие в закупке.

С целью обеспечения равного доступа заинтересованных лиц к проведению закупок заказчиком в документации о закупке целесообразно устанавливать исчерпывающий перечень требований к участнику закупки, а также к представляемым в составе заявки документам и информации.

С целью расширения числа участников закупок при установлении требований к участнику закупки необходимо указывать в документации о закупке вид подлежащего представлению в составе заявки документа, в том числе подтверждающие общую, специальную правоспособности, качество поставляемого товара, наличие опыта выполнения работ, оказания услуг.

Кроме того, в случае необходимости описания участником закупки в заявке условий исполнения договора, документация о закупке должна содержать исчерпывающий перечень сведений, которые подлежат описанию, а также конкретные разделы документации, которые используются участником при описании предмета договора.

В документации о закупке также необходимо определить форму представляемых в составе заявки документов (например, приложить их к документации) и регламентировать порядок их оформления (в том числе, порядок проставления росписей, печатей, сшивки, нумерации, заверения).

При этом в документации о закупке рекомендуется конкретизировать положения документации, нарушение которых является основанием для отказа в допуске участнику закупки.

Следует также обратить внимание, что при установлении в положении о закупке возможности проведения предквалификационного отбора заказчиком необходимо соблюдать ограничения, предусмотренные антимонопольным законодательством.

В положении о закупке должны быть указаны случаи проведения предквалификационного отбора, требования к участнику закупки и необходимым для представления документам. При этом указанные требования должны быть связаны с предметом закупки, а также не приводить к недопущению, ограничению, устранению конкуренции.

4. Порядок формирования предмета закупки

Законом о закупках установлено, что документация о закупке должна содержать в том числе требования к качеству, техническим характеристикам товара, работы, услуги, к их безопасности, к функциональным характеристикам (потребительским свойствам) товара, к размерам, упаковке, отгрузке товара, к результатам работы и иные требования, связанные с определением соответствия поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги потребностям заказчика.

При установлении вышеуказанных требований заказчиком необходимо учитывать, что такие требования не могут приводить к ограничению числа участников закупок, и, как следствие, к недопущению, ограничению, устранению конкуренции при осуществлении закупок, в частности, в результате:

- объединения в предмет закупки товаров, работ, услуг технологически и функционально не связанных

между собой (например, закупка систем кондиционирования и компьютерного оборудования);

- установления требований, непредусмотренных законодательством Российской Федерации и ограничивающих доступ к участию в закупке (например, установление требования о наличии у участника закупки лицензии на деятельность, не осуществляемую при исполнении договора);

- укрупнения предмета закупки для ограничения числа участников закупки, в том числе путем необходимости выполнения работ, оказания услуг на территории значительного числа субъектов Российской Федерации в один временной интервал при необходимости наличия у участника закупки в каждом субъекте Российской Федерации соответствующих материальных и трудовых ресурсов (например, оказание услуг по ремонту и обслуживанию автотранспорта на территории нескольких федеральных округов);

- установления требований к поставляемому товару, которым соответствует товар единственного производителя, в том числе указание на товарный знак, модель, марку товара без сопровождения словами "или эквивалент", "или аналог" и определения параметров эквивалентности, за исключением случаев необходимости обеспечения технологической совместимости предмета закупки с товаром, имеющимся у заказчика, а также в случае закупки уникального (наилучшего) товара из товаров, имеющих на соответствующем товарном рынке.

5. Порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке

Законом о закупках установлено, что в документации о закупке заказчиком необходимо указать в том числе критерии оценки и сопоставления заявок на участие в закупке, а также порядок оценки и сопоставления заявок на участие в закупке.

При установлении порядка оценки и сопоставления заявок следует устанавливать критерии, а также их содержание, вес каждого критерия оценки в совокупности критериев оценки, установленных в документации о закупке, оценку в баллах, получаемых участником закупки по результатам оценки по каждому критерию оценки, порядок расчета итогового рейтинга по каждой заявке, иные параметры, необходимые для выявления лучших условий исполнения договора, предлагаемых участниками закупки.

Кроме того, необходимо учитывать, что предметом оценки могут служить только параметры, связанные с предметом закупки.

С целью повышения прозрачности проводимых закупок, получения объективно качественного результата процедуры закупки в порядке оценки и сопоставления заявок на участие в закупке необходимо определить формулу расчета баллов в зависимости от конкретных предложений участника закупки по условиям договора, позволяющую осуществить пропорциональное начисление баллов в зависимости от степени предпочтительности предложений участников закупки. В случае невозможности применения указанного метода оценки заявок возможно предусмотреть порядок начисления баллов путем установления шкалы баллов, то есть количества и основания присваиваемых баллов участнику закупки, либо иной порядок оценки заявок, позволяющий определить победителем закупки лицо, предложившее наилучшие условия исполнения договора.

С целью недопущения коррупционных проявлений целесообразно минимизировать количество и значимость субъективных критериев оценки заявок, отдавая предпочтение критериям, присвоение баллов по которым носит администрируемый, объективный характер (например, формулы, прямая пропорция).

При этом общие правила оценки заявок, на основании которых будут разработаны и установлены в документации о закупке критерии и порядок оценки заявок при проведении конкретной закупки рекомендуется установить в положении о закупке.

VIII. Порядок заключения договора

1. Порядок заключения договора

Частью 1 статьи 2 Закона о закупках предусмотрено, что положение о закупке является документом, который регламентирует закупочную деятельность заказчика и должен содержать требования к закупке, в том числе порядку заключения договоров.

Учитывая, что уклонение участника закупки от заключения договора является основанием для включения сведений о нем в реестр недобросовестных поставщиков, а также с целью обеспечения баланса интересов заказчика и поставщика, при установлении в положении о закупке порядка заключения договора рекомендуется предусмотреть порядок и сроки совершения соответствующих действий каждой из сторон, в

том числе определив сроки и форму направления (передачи) проекта договора заказчиком участнику закупки, с которым заключается договор, порядок и сроки предоставления участником закупки подписанного со своей стороны договора заказчику и иные положения, связанные с заключением договора.

При этом следует отметить, что установленный порядок предоставления сторонами друг другу проекта договора должен быть направлен на своевременное получение проекта договора сторонами и заключение договора путем использования всех возможных способов направления документов.

Кроме того, при определении сроков для подписания и направления участником проекта договора целесообразно исходить из принципа разумности.

Соблюдение указанного принципа позволит достичь целей ведения реестра недобросовестных поставщиков путем включения в него сведений об участниках закупок, виновно уклонившихся от заключения договора.

Кроме того, с целью соблюдения прав иных участников закупки на обжалование действий участников закупочного процесса до заключения договора в антимонопольный орган срок заключения договора целесообразно устанавливать не ранее истечения срока обжалования действий заказчика, предусмотренного статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

2. Заключение договора с участником закупки, предложение которого признано лучшим после предложения победителя закупки, в случае уклонения победителя закупки от заключения договора

Законом о закупках не определен алгоритм действий заказчика в отношении закупки, по результатам которой победитель уклонился от заключения договора.

Вместе с тем, положение о закупке может содержать возможность заключения договора с участником закупки, предложение которого признано лучшим после предложения победителя закупки, в случае уклонения победителя от заключения договора. В этом случае в положении о закупке необходимо предусмотреть обязанность заказчика соблюдать порядок направления проекта договора участнику закупки и подписание такого договора аналогичный порядку, установленному при заключении договора с победителем закупки.

Кроме того, с целью соблюдения прав иных участников закупки на обжалование действий участников закупочного процесса до заключения договора в антимонопольный орган срок заключения договора с участником закупки, предложение которого признано лучшим после предложения победителя закупки, в случае уклонения победителя от заключения договора, целесообразно устанавливать не ранее истечения срока обжалования действий заказчика, предусмотренного статьей 18.1 Закона о защите конкуренции.

При этом несоблюдение порядка заключения договора участником закупки, предложение которого признано лучшим после предложения победителя закупки, в случае уклонения победителя от заключения договора, не может служить правовым основанием для признания такого участника уклонившимся от заключения договора и включения сведений о нем в реестр недобросовестных поставщиков.

IX. Механизмы, направленные на оптимизацию функций заказчиков

С целью унификации, оптимизации закупочной деятельности заказчиков, минимизации технических ошибок участников закупок целесообразно осуществлять разработку и утверждение единых правил осуществления закупочной деятельности заказчиков.

В случае, если заказчиками являются хозяйствующие субъекты, такие правила могут быть разработаны для заказчиков, входящих в одну группу компаний.

Если заказчиками являются государственные унитарные предприятия, бюджетные учреждения, в случаях, предусмотренных законом, единые правила проведения закупок могут быть определены нормативно-правовым актом субъекта Российской Федерации.

В вышеуказанных правилах осуществления закупочной деятельности целесообразно в том числе указывать:

- критерии выбора способов закупки;
- правила осуществления закупок в электронной форме;
- сроки осуществления каждого предусмотренного положением о закупке способа закупки;
- минимальные требования к закупаемым товарам, работам, услугам, участникам закупки, условия заключения договоров по итогам закупки.