

**Закупки учебных изданий
в рамках Федеральной
контрактной системы
(44-ФЗ)**

Колыхалов Павел Иванович

*Заместитель директора Международного
института контрактных отношений
Российского университета дружбы народов,
член Гильдии отечественных специалистов по
государственному и муниципальному заказам,
к. ф.-м. н., доцент*

2014

Москва



Оглавление

ВСТУПЛЕНИЕ.....	3
РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАКУПОК УЧЕБНЫХ ИЗДАНИЙ.....	4
РАЗМЕЩЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ЕДИНОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЕ	5
КАКИМ СПОСОБОМ МОЖНО ЗАКУПАТЬ УЧЕБНЫЕ ИЗДАНИЯ	5
1. Закупка у единственного поставщика (ст. 93)	6
1.1. Малая закупка.....	6
1.2. Малая закупка для образовательных учреждений.....	6
1.3. Закупка у издательств печатных и электронных изданий и услуг доступа у электронным изданиям	7
2. Запрос котировок.....	7
3. Электронный аукцион.....	8
4. Запрос предложений.....	9
Что еще нужно сделать в части информационного сопровождения проводимой закупки?.....	9
Что делать, если у заказчика нет доступа в ЕИС?.....	10
Всегда ли нужно заключать государственный контракт?.....	10
Нужно ли устанавливать требование обеспечения исполнения контракта? ..	10
Как провести экспертизу поставляемого товара?	10
Что является предметом экспертизы?	11
Кто может быть экспертом?.....	11
Планирование закупок	12
Можно ли облегчить себе жизнь при проведении закупки?.....	13
Когда, зачем и как создается комиссия по осуществлению закупок?	13
Как обосновать цену контракта, определить и обосновать начальную (максимальную) цену контракта	14

Цель настоящего документа

В этом документе предполагается изложить информацию, необходимую для понимания процесса закупки учебных изданий (печатных, электронных), а также доступа к электронным изданиям, регулируемого Федеральной контрактной системой. Основопологающим здесь является Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ).

Федеральный закон, подзаконные акты и ведомственные методические документы содержат исчерпывающие ответы на два основных вопроса: «Что нужно делать?» и «Как нужно это делать?». При всей важности последнего вопроса наибольшие затруднения возникают с первым. Не поняв, что мы хотим (должны) сделать, бесполезно изучать документы на предмет поиска инструкций по подготовке и проведению закупок.

Далее приводятся ответы на вопрос «Что нужно делать при закупке учебных изданий?».

Ответ на вопрос «Как нужно это делать» предполагает привлечение несравненно большего объема материала, поэтому здесь практически нет готовых решений. Но, поняв задачу, этот ответ можно найти.

- в Федеральном законе, подзаконных актах и ведомственных методических документах (с этой целью в тексте приведены ссылки, помогающие найти нужную информацию);
- в справочных и методических материалах, включая материалы, размещенные в Интернете;
- обратившись за консультацией к специалистам.

Важно отчетливо осознать и правильно сформулировать свою потребность в информации – в этом случае не составит труда получить и понять ее. Однако, если вы намерены стать специалистом в закупках, вам придется пройти соответствующий курс обучения.

Отметим, что все изложенное четко ориентировано именно на закупку учебных изданий. В других закупках появляются и другие возможности, и другие проблемы.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЗАКУПОК УЧЕБНЫХ ИЗДАНИЙ

Регулируемое в плане закупок образовательное учреждение может быть государственным учреждением (ГОУ), муниципальным (МОУ) или автономным (АОУ). В первых двух случаях закупки могут осуществляться в соответствии с

– Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ)

или

– Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – 223-ФЗ).

АОУ всегда будет руководствоваться 223-ФЗ.

ГОУ и МОУ в некоторых случаях также будут следовать 223-ФЗ. К таким случаям относятся (ст. 15¹) закупки за счет средств:

1) грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке;

2) субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

3) полученных в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора к поставке товара, оказанию услуг или выполнению работ;

4) полученных при осуществлении приносящей им доход деятельности от физических лиц, юридических лиц.

Закупки в соответствии с 223-ФЗ для любой организации (ГОУ, МОУ, АОУ) всегда требуют создания и размещения в Единой информационной сети особого документа «Положение о закупках», конкретизирующего 223-ФЗ и, по существу, регламентирующего эти закупки.

Далее будут рассматриваться только закупки, совершаемые в рамках 44-ФЗ и финансируемые преимущественно из федерального, регионального и муниципального бюджетов. Эти закупки исчерпывающе регламентируются 44-ФЗ и его подзаконными актами.

¹ Далее, если не указано иное, приводятся указания на пункт, часть, статью 44-ФЗ.

РАЗМЕЩЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ В ЕДИНОЙ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЕ

Единая информационная система (далее – ЕИС) создается и ведется в целях информационного обеспечения контрактной системы. Работа с ЕИС достаточно трудоемка и является одной из важнейших в ходе осуществления закупочной деятельности.

В настоящий момент ЕИС находится в сети Интернет по адресу <http://www.zakupki.gov.ru>. В ЕИС размещается среди прочего следующая информация (ст. 4):

- планы и планы-графики закупок и информация об их реализации;
- извещения о проведении закупок;
- закупочная документация и проекты контрактов;
- информация о ходе и результатах определения поставщика (протоколы);
- информация о заключенных контрактах и их исполнении (реестр контрактов).

По указанному выше адресу можно найти достаточно подробные инструкции по получению доступа к ЕИС для государственного и муниципального заказчика.

В ходе работы с ЕИС может возникать большое количество вопросов и затруднений. На указанном сайте есть контактная информация, пользуясь которой всегда можно получить поддержку и консультации.

КАКИМ СПОСОБОМ МОЖНО ЗАКУПАТЬ УЧЕБНЫЕ ИЗДАНИЯ

Закупку учебных изданий в рамках 44-ФЗ образовательное учреждение может осуществить одним из следующих способов:

1. закупка у единственного поставщика (ст. 93);
2. запрос котировок (ст. 72–74);
3. электронный аукцион (ст. 59–71);
4. запрос предложений (ст. 83).

Последние три процедуры являются конкурентными, и к участию в них допускается широкий круг поставщиков, удовлетворяющих требованиям закупочной документации.

Закупка у единственного поставщика может проводиться по разным основаниям, в том числе и в случаях, когда запрос котировок, электронный

аукцион, запрос предложений не выявили победителя – того, с кем нужно заключить контракт.

Все способы закупки, кроме электронного аукциона, требуют соблюдения определенных условий. Это могут быть:

- ограничения по объему (одной закупки или суммы всех закупок за год);
- ограничение на номенклатуру закупаемой продукции;
- требования провести вначале конкурентную процедуру закупки.

1. Закупка у единственного поставщика (ст. 93)

1.1. Малая закупка

Закупка у **единственного поставщика** в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 93 возможна при соблюдении следующих условий:

- объем одной закупки не более 100 тыс. рублей;
- суммарный объем таких закупок не более 5% от всех закупок в соответствии с планом-графиком закупок, но не более 50 млн рублей в сумме в год.

Информация о ходе этой закупки не размещается в ЕИС. Государственный контракт необходимо заключать в письменном виде, но по упрощенной форме.

1.2. Малая закупка для образовательных учреждений (далее – Малая закупка ОУ)

Закупка у **единственного поставщика** в соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 93 возможна при соблюдении следующих условий:

- объем одной закупки не более 400 тыс. рублей;
- суммарный объем таких закупок не более 50% от всех закупок в соответствии с планом-графиком закупок, но не более 20 млн рублей в сумме в год.

Информация о ходе этой закупки также не размещается в ЕИС, но заключение государственного контракта уже обязательно.

Обратим внимание: в рамках этой части можно закупить любую продукцию (товары, работы, услуги). Но ст. 93 предусмотрены также и закупки у единственного поставщика по другим основаниям (например, ч. 8 предусмотрены закупки тепла, воды и пр.). Так что этот вариант рекомендуется использовать именно для закупки учебных изданий и постараться использовать иные основания для прочей продукции – так, чтобы не исчерпать раньше времени лимит в 50% и 20 млн рублей.

Этот и предыдущий способ закупки имеют только один недостаток – ограничение по объему одной закупки и общему объему таких закупок².

1.3. Закупка у издательств печатных и электронных изданий и услуг доступа к электронным изданиям (далее – Закупка у издательств)

Такую закупку у **единственного поставщика** в соответствии с п. 14 ч. 1 ст. 93 можно произвести в случаях:

- если необходимо приобрести издания определенных авторов и если издателю (поставщику) принадлежат исключительные права на эти издания;
- поставщику принадлежит исключительная лицензия на предоставление доступа к электронному изданию.

Объем такой закупки и общий объем закупаемой таким способом продукции неограничен.

У данного способа есть два недостатка с точки зрения закупщика.

Во-первых, следует понимать, что в одной закупке невозможно совместить продукцию разных издательств-правообладателей.

Во-вторых, извещения об этих закупках должны быть размещены в ЕИС.

2. Запрос котировок

Запрос котировок – конкурентная процедура, извещение о которой и вся информация о ее прохождении размещаются в ЕИС. Победителем признается участник, подавший заявку, удовлетворяющую всем предъявленным к ней требованиям, и запросивший минимальную цену.

На размер закупки и общий объем закупаемой с помощью запросов котировок продукции установлены следующие ограничения (ч. 2 ст. 72):

- объем одной закупки не более 500 тыс. рублей.
- суммарный объем таких закупок быть не более 10% от всех средств на закупку за год, а общая сумма – не более 1000 млн рублей в сумме в год.

Недостатки с точки зрения заказчика в данном случае состоят в ограничении объема закупок и в необходимости тщательно выполнять все требования по передаче информации в ЕИС. Но в данном случае нет никаких ограничений на номенклатуру закупаемой продукции.

² Обратим внимание: из 44-ФЗ, в отличие от предыдущего закона о закупках, исключены понятия «одноименная продукция» и ограничения, связанные с закупкой одноименной продукции.

В случае если на запрос котировок поступила только одна заявка, признанная удовлетворяющей требованиям закупочной документации, с участником закупок, подавшим эту заявку, должен быть заключен контракт в соответствии с п. 25 ч. 1 ст. 93 с **единственным поставщиком**, подавшим такую заявку, на условиях, указанных в запросе котировок и заявке участника закупки. Однако это решение должно быть согласовано с органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок. Законом установлено (п. 25 ч. 1 ст. 93), что срок такого согласования не может превышать 10 дней.

Если же на запрос котировок не подано ни одной приемлемой (соответствующей требованиям закупочной документации) заявки, заказчик обязан продлить срок подачи заявок. А если и в этом случае заявок, удовлетворяющих требованиям закупочной документации, не подано, заказчик вынужден проводить новую процедуру закупок.

3. Электронный аукцион

Процедура выбора поставщика на **электронном аукционе** не имеет ограничений ни по объему закупки, ни по ее номенклатуре. Однако проведение такой процедуры требует:

- размещения извещения, документации об аукционе и всей информации о ходе электронного аукциона в ЕИС;
- доступа на электронную торговую площадку и умения работать там.

Победителем аукциона признается участник, подавший приемлемую (соответствующую требованиям закупочной документации) заявку и запросивший наименьшую цену.

Так же, как и в предыдущем варианте, решается вопрос в случае, если на участие в аукционе поступила только одна заявка, признанная удовлетворяющей требованиям закупочной документации. С участником закупок, подавшим эту заявку, должен быть заключен контракт в соответствии с п. 25 ч. 1 ст. 93 с **единственным поставщиком**, подавшим такую заявку, на условиях, указанных в запросе котировок и заявке участника закупки. Это решение должно быть согласовано с органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок. Законом установлено (п. 25 ч. 1 ст. 93), что срок такого согласования не может превышать 10 дней.

Если же на участие в аукционе не подано ни одной приемлемой заявки, заказчик обязан продлить срок подачи заявок. А если и в этом случае заявок, удовлетворяющих требованиям закупочной документации, не подано, заказчик вынужден проводить новую процедуру закупок.

Если заказчик провел повторный аукцион и вновь приемлемых (соответствующих требованиям закупочной документации) заявок не

поступило, то у него появляется возможность провести **запрос предложений**.

4. Запрос предложений

Данный способ закупки допускается в случае, если повторный аукцион признан не состоявшимся по причине отсутствия заявок, соответствующих требованиям закупочной документации (п. 8 ч. 2 ст. 83). Запрос предложений является более гибкой процедурой, позволяющей участникам закупки корректировать свои предложения, и может дать результат тогда, когда он не был достигнут после электронного аукциона.

Далее ситуация развивается по стандартному сценарию.

Победителем признается участник, подавший приемлемую (соответствующую требованиям закупочной документации) заявку и предложивший наилучшие условия исполнения контракта. К условиям контракта относится теперь не только цена.

Если имеется только одна приемлемая заявка, то с этим участником заключается контракт как с **единственным поставщиком** после согласования с органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок (п. 25 ч. 1 ст. 93).

Если же не подано ни одной приемлемой заявки, заказчик обязан продлить срок подачи заявок, а если и в этом случае заявок, удовлетворяющих требованиям закупочной документации, не подано, заказчик вынужден проводить новую процедуру закупок.

Что еще нужно сделать в части информационного сопровождения проводимой закупки?

Ответ на данный вопрос распадается на две части.

1) В случае Малой закупки или Малой закупки ОУ

Никакого информационного сопровождения в этих случаях не требуется. Работа с ЕИС ограничивается планами и планами-графиками, включая отражение в них результатов закупок.

2) Все прочие случаи

Во всех прочих случаях заказчик должен выполнять все требования 44-ФЗ по отражению в ЕИС закупочной документации, хода (протоколов) и результатов закупки.

В случае закупки у единственного поставщика достаточно разместить в ЕИС извещение о проведении закупки (не менее чем за 5 дней до заключения контракта).

Что делать, если у заказчика нет доступа в ЕИС?

К сожалению, в настоящий момент ответ на этот вопрос для заказчика очень неприятен. Поскольку все закупки должны быть отражены, по крайней мере, в планах и планах-графиках, заказчику придется работать с ЕИС и получать к ней доступ.

Всегда ли нужно заключать государственный контракт?

Во всех случаях надо заключать государственный контракт. Только при Малых закупках он может быть составлен в упрощенной форме.

Нужно ли устанавливать требование обеспечения исполнения контракта?

В случае Малых закупок, Малых закупок ОУ и закупок у единственного поставщика заказчик вправе, но не обязан установить такое требование.

Во всех прочих рассматриваемых случаях требовать обеспечение необходимо. Его размер должен составлять от 5 до 30% начальной (максимальной) цены контракта, указанной в извещении об осуществлении закупки. В случае если аванс превышает 30% начальной (максимальной) цены контракта, размер обеспечения исполнения контракта устанавливается в размере аванса.

Существует несколько особых ситуаций, связанных с обеспечением контракта (суммы более 50 млн, демпинг в закупочной процедуре). Размер обеспечения в этих случаях определен ч. 6. ст. 96.

В случае если вы требуете обеспечения исполнения контракта, вам необходимо внимательно изучить ст. 45 и 96 Федерального закона 44-ФЗ.

Как провести экспертизу поставляемого товара?

Экспертизу поставляемого товара необходимо провести в любом случае!

Если осуществляется Малая закупка или Малая закупка ОУ, то заказчик вправе провести ее своими силами. На практике это означает, что в приемосдаточном акте достаточно указать факт проведения экспертизы и ее результаты. Целесообразно также указать и лицо (лиц), проводившее(их) экспертизу. В данном случае это могут быть работники организации заказчика, и затруднений возникнуть не должно.

Во всех остальных случаях экспертиза должна проводиться привлеченными экспертами и/или экспертными организациями. Результаты такой экспертизы оформляются в виде заключения, подписанного экспертом (представителем экспертной организации). Заключение прилагается к приемосдаточному акту.

Важно помнить, что отношения с экспертом (экспертной организацией) должны быть оформлены как закупка в соответствии с 44-ФЗ. Однако практически всегда можно ее оформить как Малую закупку или Малую закупку ОУ.

Что является предметом экспертизы?

Следует понимать и отражать в контракте, закупочной документации и приемосдаточных документах, что вопрос содержания учебных изданий изучался на стадии подготовки закупки и содержание не является предметом экспертизы.

В ходе экспертизы должны быть изучены:

- соответствие номенклатуры поставляемых изданий техническому заданию, включая отсутствие пересортицы;
- состояние полученного товара (целостность и отсутствие повреждений упаковок и экземпляров);
- отсутствие полиграфического брака (зеркальная печать, смещенные страницы, двойные страницы, отсутствие страниц и т. п.); отсутствие полиграфического брака допустимо устанавливать методом выборочной проверки.

В результате экспертизы могут быть выявлены нарушения условий контракта, которые, по мнению эксперта, не препятствуют приемке товара. В этом случае в заключении эксперта могут содержаться предложения об их устранении и сроках устранения.

Кто может быть экспертом?

В случае если экспертизу нельзя провести своими силами, заказчик сталкивается с проблемой выбора эксперта. Привлечение экспертных организаций в данном случае нецелесообразно, прежде всего потому, что отношения с организацией требуют больше затрат по их документированию.

Привлечение эксперта требует какого-либо (пусть минимального) обоснования достаточности его квалификации (например, занимаемая должность и/или опыт работы).

Самое важное условие – независимость эксперта от заказчика. Экспертами не могут быть:

- сотрудники заказчика и поставщика, включая бывших сотрудников (на протяжении 2-х лет после окончания работы в организации заказчика);

- близкие родственники руководителя заказчика, лиц, ответственных за проведение закупки, работников поставщика;
- лица, имеющие имущественный интерес в заключении данного контракта;
- лица, на решение которых заказчик или поставщик могут повлиять.

К последнему относится, видимо, и случай, когда районное управление образования привлекает к экспертизе работников подведомственных школ.

Эксперт обязан уведомить заказчика о возможности своего участия в экспертизе, т. е. о своей независимости от заказчика и/или поставщика.

Итог раздела про экспертизу

- 1) В случае Малых закупок и Малых закупок ОУ проблем с экспертизой не возникает.
- 2) Экспертиза содержания на этапе приемки-сдачи не проводится.
- 3) Если вам пришлось привлекать экспертов (привлечение экспертных организаций затруднительно и нецелесообразно), проследите, чтобы эти эксперты не были от вас зависимы по родственной или служебной линии.

Планирование закупок

Требования к планированию закупок являются важной частью требований 44-ФЗ (ст. 16–23). Законом предусмотрено создание планов и планов-графиков закупок. Планы и планы-графики закупок подлежат размещению в ЕИС.

Конкретизация требований сформулирована в следующих подзаконных актах:

1. Постановление Правительства РФ от 21.11.2013 № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг».
2. Постановление Правительства РФ от 21.11.2013 № 1044 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов-графиков закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов-графиков закупок товаров, работ, услуг».
3. Приказ Минэкономразвития России N 544, Казначейства России № 18н от 20.09.2013 «Об особенностях размещения на официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планов-графиков размещения заказов на

2014 и 2015 годы». (Зарегистрировано в Минюсте России 26.11.2013 № 30455.)

Из данных документов следует, что планирование распространяется на все способы закупки, включая и Малые закупки. Таким образом, даже если объем ваших закупок очень мал, вам не избежать работы с ЕИС!

Корректировка планов допускается, но требует определенных обоснований.

Отметим, что если из плана и/или плана-графика однозначно следует, что данная закупка включена в планы текущего года, ее невозможно в текущем году перенести в планы закупки, регулируемые 223-ФЗ.

Можно ли облегчить себе жизнь при проведении закупки?

С этой целью можно обратиться к специализированным организациям (ст. 40). В этом случае организацию необходимо выбрать, заключить с ней договор и оплатить ее услуги. Обратим внимание: выбор этой организации и все взаимодействия с ней должны осуществляться в рамках 44-ФЗ. Поскольку стоимость этих услуг, как правило, не велика, их оформляют как Малую закупку или Малую закупку ОУ. Однако и в этом случае вам не избежать работы с ЕИС.

Можно также присоединиться к коллективу организаций, осуществляющих совместную закупку на электронном аукционе (ст. 25).

Когда, зачем и как создается комиссия по осуществлению закупок?

Комиссия по осуществлению закупок (ст. 39) создается во всех случаях, когда в ходе закупочной процедуры происходит определение поставщика. В случае закупки у единственного поставщика такая комиссия не нужна.

Решение о создании комиссии принимается заказчиком до начала проведения закупки. При этом определяются состав комиссии и порядок ее работы, назначается председатель комиссии. Комиссия для проведения аукциона должна включать не менее пяти человек, комиссия для проведения запроса котировок и запроса предложений – не менее трех. Если же создана единая комиссия (на все возможные процедуры), то в ее составе должны быть не менее пяти человек.

Закон формулирует следующее требование, исполнение которого в образовательном учреждении может быть затруднено (п. 5 ст. 39): «Заказчик

включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки». Однако формулировка «преимущественно» оставляет возможность обойтись без специалистов, прошедших подготовку в сфере закупок.

Комиссия в соответствии с приказом о ее создании должна принимать решения о соответствии заявок требованиям документации о закупке и выборе победителя процедуры на основаниях, изложенных в этой документации. Для более детального ознакомления с регламентом работы комиссии и требованиями к ее составу следует обратиться к ст. 39.

Как обосновать цену контракта, определить и обосновать начальную (максимальную) цену контракта?

Малая закупка, Закупка ОУ, Закупка у издательств

В этом случае осуществляется закупка у единственного поставщика и можно ориентироваться на его ценовые предложения. Однако у проверяющих органов могут возникнуть вопросы в случае, если цена изданий будет заметно превосходить среднерыночную цену и нет существенных оснований для такого превышения. В этом случае следует обратиться к поставщику с просьбой (требованием) обосновать данный факт.

Начальная (максимальная) цена контракта

Начальная (максимальная) цена контракта указывается в конкурентных процедурах как предельная величина, которую заказчик готов заплатить по предлагаемому им контракту.

Существует много способов определения такой цены, и этому вопросу посвящена ст. 22 закона. Министерством экономического развития РФ утверждены «Методические рекомендации по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)».

В данном случае они сводятся к анализу имеющихся на рынке цен и получению некоторого усредненного значения. Данное значение можно в случае конкурентных процедур увеличить (например, в пределах 10%).