

Федеральная контрактная система и госзакупки в сфере образования

Е.В. Якушина

Совсем недавно такие понятия, как «госзакупки», «закупки» «тендер», «электронные аукционы», «контрактная система» были в обиходе только сферы бизнеса, то сегодня эти термины входят в жизнь современной школы и вызывают у руководителей школ множество вопросов. Автор рассказывает о законах, регулирующих госзакупки, знакомит с основными терминами и способами закупок, даёт ссылки на необходимую справочную информацию.

• участник закупок • заказчик • поставщик • торги • открытый аукцион • открытый конкурс • котировки • госзакупки в Интернете

Основные понятия

Создание единой Федеральной контрактной системы было одним из требований Президента РФ в Послании о бюджетной политике на 2010–2012 годы. Подобные системы уже давно и весьма эффективно работают во всех экономически развитых странах мира. В России на сегодняшний день сформированы лишь элементы федеральной контрактной системы, тем не менее актуальность её велика и она стремительно развивается.

Федеральная контрактная система (ФКС) представляет собой совокупность мер правового, организационного и экономического характера, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд в товарах, работах и услугах.

Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд — это совокупность участников закупок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

К участникам контрактной системы относятся:

- федеральные органы исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок;
- органы исполнительной власти субъектов РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок;

- другие федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, уполномоченные на нормативно-правовое регулирование и контроль в сфере закупок;
- госкорпорация по атомной энергии «Росатом»;
- заказчики;
- поставщики (подрядчики, исполнители);
- уполномоченные органы и учреждения;
- специализированные организации;
- операторы электронных площадок.

Участник закупки — любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя.

Государственный заказчик — государственный орган, орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казённое учреждение, действующие от имени РФ или субъекта РФ, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством России от имени Российской Федерации или субъекта РФ и осуществляющие закупки.

Муниципальный заказчик — муниципальный орган или муниципальное казённое учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством РФ от имени муниципального образования и осуществляющие закупки.

Заказчик — государственный или муниципальный заказчик либо бюджетное учреждение, осуществляющие закупки. То есть образовательное учреждение также может являться заказчиком. Специализированная организация — юридическое лицо, привлекаемое заказчиком.

Государственный контракт, муниципальный контракт — договор, заключённый от имени Российской Федерации, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных или муниципальных нужд.

Государственный или муниципальный контракт заключается с победителем — участником, подавшим предложение, соответствующее требованиям документации, в котором предложены наилучшие условия.

Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд — совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Остановимся на этом пункте подробно.

Государственные закупки — это конкурентная форма размещения заказов на покупку товаров, работ и услуг для нужд государства за счёт бюджетных средств, по заранее указанным в документации условиям, в оговорённые сроки на принципах состязательности, справедливости и эффективности. Закупки могут охватывать все сферы рынка, это может быть и приобретение медикаментов, и покупка автомобилей, и строительство.

Е.В. Якушина

Федеральная контрактная система и госзакупки в сфере образования

Главные критерии для проведения госзакупок:

- справедливость и равенство по отношению к участникам торгов. Всем поставщикам, которые принимают участие в конкурсе, предоставляются равные права, возможности участия и равный доступ к информации;
- открытость и прозрачность. Госзаказчик обязан публиковать всю информацию о ходе проведения торгов на сайте государственных закупок и давать извещение в СМИ о мероприятиях, связанных с закупками;
- эффективное использование государственных средств. Товары и услуги должны приобретаться за минимально возможные средства. Практика показывает, что уже сейчас благодаря открытому размещению заказов на сайте госзакупок удаётся оптимизировать расходы бюджета;
- ответственность. Должна вестись строгая отчётность и обосновываться причины, по которым выбран исполнитель. В случае сговора ответственность будут нести обе стороны, при этом исполнитель попадает в реестр, где указаны недобросовестные поставщики. Контроль за проведением тендера осуществляет Федеральная антимонопольная служба — ФАС России.

Закупки во избежание коррупции принято осуществлять по определённой схеме определения поставщика. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) представляет собой совокупность действий, начинающихся с размещения извещения о закупке товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд, либо приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта. Поставщик может определяться двумя способами: путём проведения торгов (конкурентные), без проведения торгов (неконкурентные закупки). Конкурсные закупки бывают в виде конкурсов или аукционов.

Анализ статистических данных из разных источников показывает самые популярные на сегодняшний день способы закупок: открытый аукцион (АО); открытый конкурс (ОК); открытый аукцион в электронной форме (ЭА); запрос котировок (ЗК). На них приходится основная доля всех проводимых закупок в РФ.

Аукционы в электронной форме представляют всё больший интерес. Этот способ не требует больших средств и прост в реализации. В результате аукциона достигается максимальная прозрачность выбора поставщика, потому что госзаказчик не знает, кто предлагает те или иные условия. Поставщики получают через сайт госзакупок зашифрованные наименования, чтобы сохранять анонимность.

Этот способ имеет ряд преимуществ. Во-первых, не требуется разрабатывать документацию, информация о тендерах уже содержится на сайте. Во-вторых, госзакупки могут быть проведены в кратчайшие сроки. И в-третьих, достигается максимальная экономия средств. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. Если в соответствии с настоящим федеральным законом не предусмотрено размещать извещение о закупке или направлять приглашение принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

Законодательная база

Директору школы необходимо знать, что бюджетные и казённые образовательные учреждения регулирует Закон № 94-ФЗ, (а с 2014 года — Закон № 44-ФЗ), а автономные образовательные учреждения подпадают под действие Закона № 223-ФЗ.

С 1 января 2011 г. согласно Федеральному закону от 08.05.2009 № 83-ФЗ в России действуют три вида государственных учреждений: казённые, бюджетные, автономные. Казённые финансируются из бюджета на основании бюджетной сметы, они жёстко ограничены в возможностях деятельности, приносящей доход. Бюджетные и автономные учреждения по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать услуги и получать доход от этой деятельности, который остаётся в распоряжении школы, причём бюджетные учреждения — прежде всего в рамках государственного задания и государственных инвестиций, автономные — сверх- и вне задания. Если деньги бюджетные, они тратятся по Закону № 94-ФЗ (с 2014 года Закону № 44-ФЗ), а если собственно заработанные, то по Закону № 223-ФЗ.

Федеральные законы № 94-ФЗ и № 44-ФЗ

Основным нормативно-правовым актом, регламентирующим процедуры закупок для казённых и бюджетных организаций, является Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (закон о госзакупках, полный текст <http://base.garant.ru/12141175/>).

Президентом РФ подписан Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (закон о контрактной системе), который призван заменить Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ. Мы очень советуем познакомиться с полным текстом закона на странице <http://base.garant.ru/70353464/>.

Некоторые процедуры перешли в Закон № 44-ФЗ почти в неизменном виде, другие — с рядом изменений, но без потери общего принципа размещения закупок. К примеру, размещение заказа по Закону № 44-ФЗ называется «способ определения поставщика», понятие «торги» в Законе № 44-ФЗ больше не используется, совокупность всех способов определения поставщика называется «закупки».

Закон № 44-ФЗ вступил в силу с 1 января 2014 года, кроме отдельных положений, для которых предусмотрены более поздние сроки введения в действие.

Закон о контрактной системе призван обеспечить открытость и прозрачность в сфере закупок, повысить профессионализм заказчиков, стимулировать введение инноваций, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. Это должно сделать проведение госзакупок более эффективным. Закон о контрактной системе нацелен на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок.

Согласно финансово-экономическому обоснованию закон о контрактной системе не потребует дополнительных затрат из средств федерального бюджета. Затраты, связанные с организационными мероприятиями, предполагается произвести за счёт средств, выделяемых федеральными органами исполнительной власти, заказчиками из федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, бюджетов муниципальных образований, на текущее материально-техническое обеспечение их деятельности без изменения лимитов бюджетных ассигнований в рамках текущего финансирования.

Е.В. Якушина

Федеральная контрактная система и госзакупки в сфере образования

Контрактная система, предлагаемая в качестве альтернативы устаревшему закону, предполагает переход от практически не действовавшего механизма к регулированию полного цикла государственных закупок и должна заменить действующий закон о государственных и муниципальных закупках.

Правительство России также установило перечень товаров и услуг, которые госзаказчик обязан будет покупать только через электронный аукцион. Правило будет касаться почти всех категорий госзакупок, за исключением продуктов для детей.

Распоряжение «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить электронный аукцион» опубликовано на сайте Правительства России <http://government.ru/docs/7966>. Документ был подготовлен Минэкономразвития России (распоряжение от 31 октября 2013 года № 2019-р).

Документом утверждается перечень, включающий типовые товары, работы, услуги. Через электронные торги теперь придётся закупать текстиль, одежду (за исключением детской), нефтепродукты, продукты пищевые и напитки, металлы, электрические машины и электрооборудование, медицинские изделия, строительные работы, услуги по оптовой и розничной торговле, по финансовому посредничеству.

Правда, есть и исключения. При закупках по позиции «продукты пищевые и напитки» есть исключение — пищевые продукты, закупаемые для дошкольных образовательных учреждений, общеобразовательных учреждений, организаций отдыха детей и их оздоровления и т.п. При этом заказчик имеет право осуществлять путём проведения электронного аукциона закупки товаров, работ, услуг, не включённых в перечень. Так, если в соответствии с Федеральным законом на товары, работы, услуги, включённые в перечень, предусматривается возможность проводить конкурс с ограниченным участием или двухэтапный конкурс, то на такие позиции заказчик вправе не проводить электронный аукцион. За госзаказчиком сохраняется право проводить электронный аукцион для тех категорий товаров и услуг, которые не включены в обязательный перечень.

Распоряжение направлено на развитие конкуренции в сфере государственных и муниципальных закупок, экономию бюджетных средств и обеспечение прозрачности закупочных процедур. Распоряжение вступило в силу 1 января 2014 года.

Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ

С полным текстом Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изменениями и дополнениями) можно ознакомиться на странице <http://base.garant.ru/12188083/>.

С 1 января 2013 г. в своей закупочной деятельности автономные образовательные учреждения и учреждения, самостоятельно получающие доход, обязаны руководствоваться положениями Закона № 223-ФЗ. Они должны отчитываться перед государством обо всех своих приобретениях и закупать необходимые для удовлетворения собственных нужд товары, работы, услуги по правилам, установленным данным законом.

Закон № 223-ФЗ наделяет заказчиков рядом обязанностей. Например, он требует от них обязательную разработку и утверждение главного документа — **Положения о закупке**. В этом положении должно быть расписано, как фактически организация заказчика будет осуществлять закупки, какие способы определения поставщика будут использоваться, каковы основ-

ные механизмы закупочных процедур, требования к составу заявок и к потенциальным участникам закупок, критерии выбора победителя, сроки и порядок заключения договоров и многое другое.

Положение должно быть составлено в строгом соответствии с Законом № 223-ФЗ. Заказчик не вправе закупать товары, работы, услуги с нарушением требований и условий, определённых в его Положении о закупке и в Законе № 223-ФЗ.

До тех пор, пока заказчик (орган управления) не утвердит и не разместит на официальном сайте для размещения информации о размещении заказов <http://zakurki.gov.ru/> Положение о закупке, он будет вынужден вести закупочную деятельность по аналогии с государственными и муниципальными заказчиками согласно Закону № 94-ФЗ.

Способы закупок определяются Положением заказчика о закупках. ФЗ № 223 в качестве обязательных способов закупок выделяет: открытый конкурс, открытый аукцион и закупку у единственного поставщика.

Будет ли заказчик использовать предусмотренные законодательством процедуры закупок или нет, они обязательно должны быть отражены в Положении о закупке. Заказчик не имеет права проводить процедуры закупок, не предусмотренные Положением. Также Законом № 223-ФЗ предусмотрено право заказчика использовать другие способы закупок, но также описанные в Положении.

Заказчик может дополнительно указать в Положении любые способы закупок, подробные условия и случаи их проведения, которые будут целесообразны и эффективны в деятельности его организации. В качестве иных способов закупок заказчики часто останавливают свой выбор на запросе котировок, запросе предложений, конкурентных переговорах, электронном аукционе, двухэтапном конкурсе.

Законом № 223-ФЗ не выделяется такая форма закупок, как электронный аукцион. Перечень товаров, работ, услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме, законодательно утверждён в Постановлении № 616 от 21.06.2012 г. «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме».

Таким образом, заказчик может закупать приведённые в перечне товары, услуги любым видом закупок, предусмотренным его Положением, будь то открытый конкурс, открытый аукцион или запрос котировок и предложений, при условии, что такая закупка проводится в электронной форме.

Чтобы выполнить эту норму закона, заказчик имеет возможность принимать заявки от участников закупок через электронную почту (подписанные электронной подписью) либо может разместить закупку на одном из интернет-ресурсов, где размещаются закупки в соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ.

Прямая закупка может осуществляться в двух случаях: когда стоимость приобретаемой продукции небольшая и использовать другие способы закупки нецелесообразно; когда имеют место определённые обстоятельства или закупается продукция какая-то определённая или у «объективно единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)», стоимость же закупки не имеет значения. Примерами такой закупки могут служить:

Е.В. Якушина

Федеральная контрактная система и госзакупки в сфере образования

- закупка товаров, работ, услуг, которые относятся к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;
- закупка услуг водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, газоснабжения, подключение (присоединение) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством РФ ценам (тарифам);
- закупка электрической энергии;
- закупка гарантийного и текущего обслуживания товаров, поставленных ранее, у производителя (поставщика) или его единственного дилера при условии, что наличие иного контрагента не может быть по условиям гарантии;
- заключение договора аренды недвижимого имущества;
- срочная закупка вследствие срочной потребности в продукции, в том числе вследствие чрезвычайного события, когда проведение конкурентных процедур закупки из-за отсутствия времени нецелесообразно при условии, что обстоятельства, обусловившие срочность, не являются результатом медлительности заказчика;
- закупка товаров, работ, услуг вследствие несостоявшейся конкурентной процедуры закупки, например, когда конкурентная процедура закупки, проведённая ранее, не состоялась, и есть только один участник, соответствующий требованиям документации о закупке и подавший заявку на участие в процедуре закупки, соответствующую указанной документации, либо когда не было подано ни одной заявки на участие в закупке и т. д.;
- закупка услуг по авторскому надзору за разработкой проектной и конструкторской документации объектов капитального строительства, авторскому надзору за строительством, реконструкцией, капитальным ремонтом объектов капитального строительства, изготовлением оборудования соответствующими авторами;
- закупка заказчиком товаров, работ, услуг у лиц, согласованных с третьим лицом, когда заказчик сам является исполнителем по договору, заключённому с третьим лицом и т.д.

В соответствии с положениями Закона № 223-ФЗ и Постановлением Правительства РФ № 908 от 10.09.2012 г. «Об утверждении Положения о размещении на официальном сайте информации о закупке» определён порядок размещения заказчиком информации о закупке на официальном сайте, которому надо обязательно следовать.

Заказчик также обязан составить подробный план закупок на весь год, где необходимо отразить перечень расходов, которые он планирует произвести для удовлетворения потребностей своей школы в течение финансового года.

В план закупок включается информация о тех договорах, которые заказчик будет заключать в течение года, за исключением случаев, определённых законом. В их число могут входить, например, договоры на приобретение автомобиля, канцелярских товаров, бытовой химии; на оказание услуг водо- и электроснабжения, услуг связи, услуг по подписке на периодическое печатное издание, договорах на выполнение работ по выполнению текущего и капитального ремонта и многое другое.

Заказчик обязан включать в план информацию о закупках стоимостью более 100 тыс. рублей, если годовая выручка заказчика за отчётный финансовый год составляет менее пяти млрд рублей.

По результатам закупок заказчик не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчётным месяцем, обязан разместить на официальном сайте обобщённую информацию о количестве и об общей стоимости договоров, заключённых в рамках отчётного месяца. Размещению подлежат:

- сведения о количестве и общей стоимости договоров, заключённых заказчиком по результатам закупки товаров, работ, услуг;
- сведения о количестве и общей стоимости договоров, заключённых заказчиком по результатам закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);
- сведения о количестве и общей стоимости договоров, заключённых заказчиком по результатам закупки, сведения о которой составляют государственную тайну или в отношении которой приняты решения Правительства РФ в соответствии с частью 16 статьи 4 Закона № 223-ФЗ.

Госзакупки в Интернете. Официальный сайт

С 1 января 2011 года согласно Закону № 94-ФЗ начал функционировать официальный сайт РФ для информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (далее — официальный сайт) — <http://www.zakupki.gov.ru>. Основная цель официального сайта — формирование единого информационного пространства в сфере госзаказа.

На официальном сайте заказчики всей страны в обязательном порядке должны будут размещать извещения о способах закупок (открытого конкурса и открытого аукциона в электронной форме) и запросов котировок, документацию, сведения обо всех изменениях документации, о контрактах, их изменении, сведения об исполнении и прекращении действия контрактов. Если информация о проведении закупок будет размещена заказчиком на региональном сайте и при этом её не будет на официальном сайте, то такие закупки не будут иметь юридической силы.

Заказчики обязаны размещать в установленные сроки информацию о проводимых закупках на официальном сайте. Для этого необходима квалифицированная электронная подпись (и прилагающееся к ней программное обеспечение), которую необходимо приобрести в одном из аккредитованных удостоверяющих центров страны, перечень которых содержится на сайте Министерства связи и массовых коммуникаций РФ. Далее заказчику надо зарегистрироваться в качестве юридического лица с сертификатом ключа электронной подписи, выданной на имя руководителя на портале государственных услуг (<http://www.gosuslugi.ru/>). После проверки предоставленных сведений допускается регистрация заказчика на официальном сайте. Для участников размещения заказа, а также любых других заинтересованных лиц доступ к информации, размещённой на официальном сайте, осуществляется без регистрации и взимания платы.

На сайте сообщается о приёме сведений и документов (извещений, документации, изменениях извещений и документации, сведений о контрактах, их изменениях,

Е.В. Якушина

Федеральная контрактная система и госзакупки в сфере образования

сведений о заключении, изменении, исполнении и расторжении контрактов) через интегрированные с ним региональные системы размещения заказов.

Работа заказчика на официальном сайте заключается в формировании извещения по открытому аукциону в электронной форме; указании названия электронной торговой площадки, на которой этот аукцион будет проходить. После подписания извещения электронной цифровой подписью оно автоматически появляется на электронной площадке, название которой заказчик указал в извещении.

В соответствии с действующим законодательством государственные закупки проводятся в виде тендеров (открытых конкурсов). Вся информация о предстоящих, действующих и завершённых тендерах должна размещаться на сайте государственных закупок. У каждого региона страны есть свой сайт. Все сайты устроены одинаково, это облегчает поиск для поставщиков. Информация на сайте открыта для всех, она постоянно обновляется и должна быть всегда актуальной.

На сайте, где проводился конкурс, организаторы обязаны опубликовать списки участников, объявить итоги и назвать победителя. Для достижения прозрачности указываются суммы заключённых контрактов и сэкономленных средств.

В сети можно найти полезную информацию о новой контрактной системе и посмотреть, где проводятся госзакупки:

- Информационно-правовой портал ГАРАНТ URL: <http://www.garant.ru/>
- Единый центр консультаций по госзакупкам (ЕЦГЗ) URL: <http://www.ecgz.ru/>
- Financial Guide — Финансовая энциклопедия URL: <http://www.financialguide.ru>

Обучение

Получение дополнительного профессионального образования по программе «Управление государственными и муниципальными заказами» крайне необходимо, так как согласно закону № 94-ФЗ, «при размещении заказа заказчик должен обязательно создать комиссию по размещению заказа и включить в её состав преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд».

Сегодня есть выбор различных консультационных и обучающих центров и организаций, проводящих курсы и семинары в сфере госзаказа. К примеру, обучение по этой программе предлагают практически все вузы, имеющие экономические факультеты. При этом не обязательно очное обучение, многие программы рассчитаны на дистанционную форму, которая имеет все присущие учебному процессу компоненты (цели, содержание, методы, организационные формы, средства обучения), обладает такими преимуществами, как доступность овладения информационно-коммуникационными технологиями, персонализация, оптимизация и автоматизация процесса обучения. При такой форме обучения общение между участниками учебного процесса строится с использованием компьютера и Интернета, практикуются виртуальные консультации преподавателя, вебинары.

Екатерина Викторовна Якушина,
старший научный сотрудник лаборатории медиаобразования Института
содержания и методов обучения РАО, кандидат педагогических наук