



Типичные вопросы планирования закупок по Закону № 223-ФЗ

Виталий Байрашев
эксперт в сфере закупок

Общие вопросы

Планирование закупок, как и большинство вопросов закупок по Закону № 223-ФЗ, урегулировано несколькими нормативными актами. В ч. 2–3 Закона № 223-ФЗ говорится о том, что каждый заказчик должен подготовить и разместить в ЕИС два плана закупки: план закупки, размещаемый в ЕИС на срок не менее одного года, и план закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, размещаемый в ЕИС на срок от 5 до 7 лет.

Постановление Правительства от 17.09.2012 № 932 «Об утверждении Правил формирования плана закупки товаров (работ, услуг) и требований к форме такого плана» (далее — ПП РФ № 932) определяет основные требования к содержанию плана закупки.

А постановление Правительства РФ от 10.09.2012 № 908 «Об утверждении Положения о размещении в единой информационной системе информации о закупке» (далее — ПП РФ № 908) устанавливает сроки публикации в ЕИС плана закупки и изменений в него. Согласно п. 14 Положения о размещении в ЕИС информации о закупке (утв. ПП РФ № 908) план закупки и изменения в него подлежат публикации в ЕИС в течение 10 календарных дней с даты утверждения плана закупки или внесения в него изменений. При этом план закупки должен быть опубликован в ЕИС не позднее 31 декабря текущего календарного года.

Игнорирование данных требований Закона № 223-ФЗ и ПП РФ № 908 может привести заказчика и его должностных лиц к административной ответственности.

Пример 1

Согласно сведениям с официального сайта ЕИС у ОАО «***» не размещен план закупок на 2017 год. Неразмещение ОАО «***» плана закупок на 2017 год нарушает ч. 2 ст. 4 Закона № 223-ФЗ и образует состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 5 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

Итог: штраф в размере 100 000 руб.¹

Пример 2

Приказ от 07.09.2015 № 120 о внесении изменений в план закупок был размещен в ЕИС 29.10.2015 вместе с измененным планом закупок. Таким образом, в действиях заказчика содержатся нарушения ч. 2 ст. 4 Закона № 223-ФЗ и п. 14 разд. III Положения о размещении в ЕИС информации о закупке, выразившиеся в нарушении сроков размещения информации о внесении изменений в план закупок (позднее 10 календарных дней после внесения изменений в план закупок).

Итог: штраф на должностное лицо заказчика в размере 2 500 руб.²

Во избежание наступления подобных последствий необходимо размещать в ЕИС план закупки даже в том случае, если заказчик не планирует проводить закупки в будущем году с ценой договора более 100 тыс. руб.³ Следует отметить, что ЕИС имеет подобный функционал: в случае отсутствия закупок при размещении плана закупки заказчик может «поставить галочку» в признаке «Закупки осуществляются на сумму, не превышающую размер, установленный в ч. 15 ст. 4 Закона № 223-ФЗ».

На этапе планирования закупок следует обращать внимание и на требования ч. 2 ст. 3 Закона № 223-ФЗ и положения о закупке в части наличия обязанности проведения конкурентных и неконкурентных закупок в электронной форме. Кроме того, продолжает действовать и постановление Правительства РФ от 21.06.2012 № 616 «Об утверждении перечня товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме» (далее — ПП РФ № 616), в соответствии с которым определенные в нем товары, работы, услуги должны закупаться в электронной форме⁴.

¹ Постановление Тюменского УФАС России от 23.11.2017 № А17/430-7.32.3 о назначении административного наказания.

² Постановление Новгородского УФАС России от 11.05.2016 о наложении штрафа по делу № 7 об административном правонарушении.

³ Для заказчиков с выручкой за отчетный год более 5 млрд руб. данная планка составляет 500 тыс. руб.

⁴ При этом ПП РФ № 616 не применяется в любом из следующих случаев: 1) если информация о закупке в соответствии с ч. 15 ст. 4 не размещается в ЕИС; 2) если потребность в закупке возникла вследствие

В случае непроведения закупки в электронной форме при наличии такой обязанности заказчик также может быть привлечен к административной ответственности.

Пример

ОАО «***» 06.09.2017 разместило повторную закупочную процедуру. При сохранении того же предмета, объема и сроков поставки основным отличием новой конкурсной документации стало условие о предоставлении конкурсных заявок на бумажном носителе.

Вместе с тем конкурсная документация и проект договора предусматривают поставку оборудования, которое соответствует коду ОКПД2 28.23.13.120 «Аппараты контрольно-кассовые». Указанные товары включены в утвержденный ПП РФ № 616 перечень товаров, работ и услуг, закупка которых осуществляется в электронной форме.

Таким образом, действия ОАО «***» по осуществлению закупки в бумажной форме нарушают требования ч. 4 ст. 3 Закона о закупках и ПП РФ № 616, что образует состав административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 1 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

Итог: штраф 100 000 руб. на юридическое лицо⁵.

Изменения в план закупки можно вносить неограниченное количество раз и по любым причинам, если иное не установлено положением о закупке или иными локальными актами заказчика. Во избежание ненужных трудностей и рисков обжалования закупок в связи с несоблюдением заказчиком установленного в положении о закупке порядка подготовки закупок автор рекомендует заказчикам избегать детальной регламентации порядка планирования закупок в положении о закупке.

Особенности планирования закупок, обусловленные Законом № 223-ФЗ или спецификой деятельности заказчика, целесообразнее урегулировать иными локальными актами, например, внутренним регламентом взаимодействия, который будет утверждаться приказом руководителя организации. В этом случае при возникновении необходимости его можно изменить гораздо быстрее положения о закупке без риска обжалования действий заказчика.

произошедшей аварийной ситуации, непреодолимой силы, необходимости срочного медицинского вмешательства, чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а также в целях предотвращения угрозы их возникновения; 3) если закупка осуществляется у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

⁵ Постановление Московского УФАС России от 04.09.2018 о назначении административного наказания по делу об административном правонарушении № 4-00-1201/77-18. Оставлено без изменения постановлением Девятого ААС от 30.04.2019 по делу № А40-239109/2018.

Тем не менее к планированию закупок автор рекомендует подходить со всей ответственностью, не меняя план закупки каждый раз перед размещением очередного извещения о закупке. Хотя подобный подход и не противоречит требованиям Закона № 223-ФЗ, едва ли он найдет понимание в глазах контролирующих органов, которые увидят 100 и более изменений в план закупки по итогам года.

С технической точки зрения необходимо понимать, что публикация извещения о закупке в ЕИС невозможна без наличия информации в плане закупки. Значительная часть информации переносится в извещение о закупке из плана закупки в неизменном виде, поэтому при несоответствии позиции плана закупки размещаемому извещению или документации о закупке до размещения извещения о закупке необходимо скорректировать соответствующую строку плана закупки. Однако если речь идет об изменении только лишь величины начальной (максимальной) цены договора в пределах 10 %, то корректировка позиции плана закупки необязательна. Скорректировать начальную (максимальную) цену договора можно непосредственно в ходе корректировки публикуемого извещения о закупке.

Вместе с изменением плана закупки (*а также изменением любой другой опубликованной в ЕИС информации и документов*) заказчик обязан разместить в ЕИС перечень внесенных изменений в соответствии с требованиями п. 5 Правил размещения в ЕИС информации о закупке (утв. ПП РФ № 908).

В случае наличия у заказчиков филиалов и/или представительств закупки для нужд таких филиалов и/или представительств необходимо вносить в план закупки головной организации, несмотря на существовавшую в ЕИС возможность регистрировать филиалы и/или представительства в качестве отдельных заказчиков. Конечно, это сопряжено с дополнительными техническими трудностями, но нужно понимать, что обязанности по планированию закупок имеются именно у заказчика, а филиалы и представительства не являются юридическими лицами (ч. 3 ст. 55 ГК РФ)⁶. Исключением могут являться ситуации, когда зарубежные филиалы или представительства заказчика проводят закупки для целей исполнения ими договоров в интересах иностранных юридических лиц за пределами территории РФ: такие правоотношения попросту выведены из-под действия Закона № 223-ФЗ (п. 12 ч. 4 ст. 1 Закона № 223-ФЗ) и не требуют планирования закупок.

Если заказчик проводит закупки лекарственных препаратов, то информацию о таких закупках следует включать в оба плана закупки (план закупки, формируемый на срок не менее 1 года и план закупки инновационной

⁶ Таковую же позицию высказывало Минэкономразвития России в письме от 19.07.2016 № Д28и-1841.

продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств, формируемый на срок от 5 до 7 лет). При этом ежегодно утверждать план закупки инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, лекарственных средств на новый период от 5 до 7 лет не требуется⁷.

Особенности планирования закупок отдельными и конкретными заказчиками

Часть заказчиков была выделена законодателем в группы и поименована ч. 8.2 ст. 3 Закона № 223-ФЗ как «отдельные заказчики» и «конкретные заказчики». На данных заказчиков распространяются требования по мониторингу и оценке соответствия размещаемых в ЕИС планов закупки и изменений в данные планы. ЕИС автоматически направляет план закупки на мониторинг и оценку соответствия в АО «Корпорация “МСП”» или уполномоченный орган или организацию соответствующего субъекта РФ. Задача заказчика — разместить в ЕИС полученное положительное или отрицательное заключение, выдаваемые по результатам мониторинга и оценки соответствия, в течение пяти дней с момента его выдачи.

С 06.11.2019 у отдельных и конкретных заказчиков появилась обязанность публиковать в ЕИС раздел о закупках у субъектов МСП на срок не менее трех лет. Соответствующие изменения с 01.01.2020 внесены и в ПП РФ № 932. Функционал ЕИС, очевидно, будет дорабатываться в течение 2020 г.

Основная роль отводится первому году планирования закупок: именно эти закупки будут учитываться при расчете годового объема закупок у субъектов МСП и именно эти закупки должны содержать полную информацию в соответствии с требованиями ПП РФ № 932. Второй и третий годы планирования предполагают указание меньшего объема информации о закупках (подп. 2–3, п. 1.1 Требований к форме плана закупки, утв. ПП РФ № 932). Если заказчик не может с высокой точностью спрогнозировать свои потребности на три года, то для формального выполнения требований ПП РФ № 932 достаточно включить хотя бы по одной закупке на второй и третий годы планирования закупок у субъектов МСП соответственно.

Заказчики, не относящиеся к «отдельным» или «конкретным», вправе и вовсе не формировать в ЕИС раздел о закупках у субъектов МСП, несмотря на предоставление такого функционала в ЕИС. Однако следует помнить о неполной синхронизации Закона № 223-ФЗ и подзаконных актов между собой.

Обратимся, например, к Положению об особенностях участия субъектов МСП в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических

⁷ См. также письмо Минэкономразвития России от 28.04.2016 № ОГ-Д28-5228.

лиц (далее — Положение об участии СМСП в закупках; утв. постановлением Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352; далее — ПП РФ № 1352). П. 5(1) указанного Положения предусматривает необходимость наличия в плане закупок заказчиков, применяющих ПП РФ № 1352, закупок, проводимых только у субъектов МСП⁸. Напомним, что ПП РФ № 1352 распространяется не только на отдельных и конкретных заказчиков.

А п. 20 Положения об участии СМСП в закупках предусматривает указание в извещении о закупке, что участниками такой закупки могут быть только субъекты МСП (для закупок, проводимых только среди МСП). Включение заказчиком, применяющим ПП РФ № 1352, в соответствующую позицию плана закупки признака о том, что это «закупка, участниками которой являются только субъекты МСП», автоматически сформирует раздел закупок у МСП в плане закупки данного заказчика. Впрочем, это не будет являться нарушением Закона № 223-ФЗ.

Содержание плана закупки

В ходе заполнения плана закупки кроме вопросов, касающихся проведения закупок в электронной форме, заказчиком, применяющим ПП РФ № 1352, при формировании плана закупки следует обратить внимание на перечень товаров, работ, услуг (далее — продукция), закупаемых у субъектов МСП. Данный перечень, как и ПП РФ № 616, привязан к классификатору ОКПД2 и напрямую влияет на лотирование закупок: представляется невозможным формирование лота таким образом, чтобы в нем одновременно присутствовала продукция, присутствующая в перечне, и продукция, отсутствующая в нем, так как будет невозможно провести закупку только среди субъектов МСП.

ПП РФ № 932 при использовании классификатора ОКПД2 требует заполнять как минимум разделы и классы. Разделы обозначаются латинскими буквами от А до U, классы двузначными цифрами. Дальнейшее уточнение кодов ОКПД2 в закупке является необязательным, хотя и рекомендуется в соответствии с ПП РФ № 932. В то же время функционал ЕИС не отображает разделы ОКПД2 и ОКВЭД2 с указанием букв, а сразу указывает класс продукции. ЕИС также не препятствует указанию нескольких позиций товаров в рамках одной позиции плана закупки, но для каждой закупки (лота) придется формировать отдельную позицию плана закупки.

ПП РФ № 932 рекомендует заказчиком указывать минимально необходимые требования, предъявляемые к закупаемой продукции. Данная графа может представлять собой мини-описание предмета закупки с указанием тех

⁸ В размере не менее 18 % совокупного годового стоимостного объема закупок за минусом предусмотренных ПП РФ № 1352 исключений.

характеристик, которые позволяют лучше идентифицировать потребность заказчика, и которые заказчик, скорее всего, не будет менять при подготовке извещения и документации о закупке. Делать это заказчики могут при необходимости, однако в редких случаях контролирующие органы могут отмечать в действиях заказчиков, не указывающих в плане закупки данную информацию, нарушения ПП РФ № 932.

Пример

Комиссия антимонопольного органа установила, что информация о проведении закупки содержится в плане закупок на 2013 год, размещенном в ЕИС. При этом в нарушение ч. 2 ст. 4 Закона № 223-ФЗ данная информация не соответствует Требованиям к форме плана закупок, утвержденным ПП РФ № 932, в части отсутствия минимально необходимых требований, предъявляемых к закупаемой продукции (подп. 4 п. 1 Требований). А именно план закупок содержит указание на то, что вышеуказанные требования будут определены в закупочной документации.

Также необходимо отметить, что сведения об объеме работ и начальной (максимальной) цене договора, содержащиеся в плане закупок, не соответствуют сведениям, указанным в извещении о проведении данной закупки⁹.

Регион поставки требует также указания кода по классификатору ОКАТО. Проблема применения ПП РФ № 932 в этой части состоит в том, что классификатор ОКАТО не содержит кодов, относящихся к иностранным государствам, что может быть востребовано заказчиком в случае, когда место поставки находится за пределами территории РФ. Выходом может быть указание кода ОКАТО, соответствующего месту нахождения заказчика, с одновременным заполнением поля «дополнительная информация», где заказчик может указать реальное место поставки.

Другой технической проблемой может стать указание вместо начальной (максимальной) цены договора максимального значения цены договора вместе с формулой цены или ценой единицы товара, работы, услуги. Несмотря на сравнительно недавнее изменение ПП РФ № 932, данный аспект вновь ускользнул от внимания законодателя. Соответственно, при необходимости использования формулы цены или цены единицы заказчиком не остается ничего другого, кроме указания вместо начальной (максимальной) цены договора максимального значения цены договора. По возможности следует закрепить такой вариант указания сведений в положении о закупке.

⁹ Решение Свердловского УФАС России от 23.04.2013 по делу № 55-А (закупка № 31300224602).

Нет в ПП РФ № 932 и точного ответа на вопрос о том, как указывать количество товара при заключении рамочных или опционных договоров, когда поставка товара или оказание услуг осуществляется по заявкам заказчика. Поскольку антимонопольные органы и суды, как правило, без особого понижения относятся к указанию количества товара в денежном выражении (ч. 1 ст. 465 ГК РФ)¹⁰, то в качестве информации о количестве товара представляется целесообразным указать максимальное количество продукции, которую заказчик может купить по результатам исполнения договора. Данный подход чаще встречает одобрение у антимонопольных органов¹¹.

Во избежание избыточных корректировок плана закупки вместо планируемой даты размещения извещения следует указывать месяц и год размещения извещения. В качестве срока исполнения — срок полного исполнения договора с учетом приемки и оплаты продукции.

В том случае, если период исполнения договора превышает период планирования закупки, в ЕИС также необходимо будет указать информацию об объемах оплаты такого договора и объемах привлечения субъектов МСП (для заказчиков, применяющих ПП РФ № 1352) в течение каждого года исполнения данного договора. Данная информация будет учитываться при расчете процентов закупок у субъектов МСП в последующие годы планирования закупок.

Для большей наглядности пример заполнения плана закупки представлен в Приложении № 1 «Пример заполнения плана закупки» (см. стр. 68).

Как технически подготовить в ЕИС план закупки для размещения

Технически заполнить структурированную форму плана закупки можно одним из следующих способов:

- 1) с помощью функционала ЕИС;
- 2) с помощью специализированного функционала электронных площадок;
- 3) с помощью региональных и муниципальных информационных систем в сфере закупок;
- 4) с помощью корпоративных информационных систем.

Разумеется, варианты 3 и 4 доступны далеко не всем заказчикам, а только тем, кто подключен к соответствующим региональным/муниципальным или корпоративным информационным системам. Большинство заказчиков ограничены вариантами 1 и 2.

¹⁰ См., например, постановление Девятого ААС от 06.08.2019 по делу № А40-60558/19.

¹¹ Решение ФАС России от 21.01.2016 № 223ФЗ-16/16 (закупка № 31503145100).

Пример заполнения плана закупки

		Условия договора					Сведения о количестве (объеме)	
Порядковый номер	Код по ОКВЭД2	Код по ОКПД2	Предмет договора	Минимально необходимые требования, предъявляемые к закупаемым товарам (работам, услугам)	Единица измерения		Сведения о количестве (объеме)	
					код по ОКЕИ	наименование		
1	2	3	4	5	6	7	8	
1	G. 46.33.1	G. 46.33.11.000	Поставка молочной продукции (творог, масло)	Соответствие ТР ТС 033/2013, ГОСТ 31453-2013, массовая доля жира творога не менее 9%	166	Килограмм	5000	
	C. 10.51.2	C. 10.51.30.110			166	Килограмм	1500	
2	F. 41.20	F. 41.20.20	Выполнение капитального ремонта здания	Соответствие требованиям "Технического регламента о безопасности зданий и сооружений", Постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521	055	Квадратный метр	2580	

		Условия договора			Способ закупки		Закупка в электронной форме
Код по ОКАТО	Наименование	Сведения о начальной (максимальной) цене договора (цене лота)	График осуществления процедур закупки		Способ закупки	Закупка в электронной форме	
			планируемая дата или период размещения извещения о закупке(месяц, год)	срок исполнения договора (месяц, год)			
9	10	11	12	13	14	15	да
45286565000	г. Москва	800 000,00 РУБ.	май 2019	август 2019	запрос котировок	да	да
52401382000	Омская обл.	300 000,00 USD	июнь 2019	ноябрь 2019	конкурс	да	да

Оптимальным с точки зрения скорости размещения в ЕИС информации вариантом представляется вариант 2. Большинство электронных площадок без труда переводят электронный вид плана закупки формата *.xlsx в структурированный вид, как того требует ЕИС. Хотя, при его использовании, как и в случае вариантов 3 и 4, заказчик не избавлен от возможных проблем интеграции информации в ЕИС, с которыми столкнулся и автор при подготовке плана закупки на 2020 год.

При недоступности вариантов 2–4 стоит формировать план закупки непосредственно в ЕИС с помощью раздела «планирование закупок — планы закупки». Основным недостатком данного варианта является его высокая трудозатратность, поэтому по умолчанию его лучше использовать при сравнительно небольшом количестве закупок, не превышающем нескольких десятков.

О том, как использовать функционал ЕИС для формирования плана закупки, и о других нюансах планирования закупок рассказано в видео на ютуб-канале автора: <https://www.youtube.com/watch?v=xk5Wu50jn2A>. ■

Новости контрактной системы

Операторы ЭП будут информировать заказчиков о привлечении участников закупок — юридических лиц к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ с 01.01.2021, а не с 01.01.2020

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 18.07.2019 № 917 с 1 января 2020 г. операторы ЭП должны были приступить к информированию заказчиков о фактах привлечения участников закупок — юридических лиц к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ («незаконное вознаграждение от имени юридического лица»), чтобы обеспечить проверку соответствия таких участников требованию п. 7.1 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ. Планировалось, что операторы ЭП будут получать данную информацию автоматически в ходе регистрации участника закупки в ЕИС на основании сведений, полученных от Генеральной прокуратуры РФ посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия. Однако постановлением Правительства РФ от 27.12.2019 № 1906 дата начала действия указанных изменений была перенесена на 1 января 2021 г.

Проверка соответствия участников закупок-юридических лиц требованию п. 7.1 ч. 1 ст. 31 Закона № 44-ФЗ может быть осуществлена путем обращения к Реестру юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по ст. 19.28 КоАП РФ, который размещен на официальном сайте Генпрокуратуры РФ по адресу: <http://www.genproc.gov.ru/anticor/register-of-illegal-remuneration/>.