



Подготовка отчетности по закупкам в рамках Закона № 223-ФЗ

Виталий Байрашев
эксперт в сфере закупок

Общие вопросы

Закон № 223-ФЗ в вопросах регулирования закупок не ограничивается одним лишь закупочным циклом «планирование и подготовка закупки — выбор поставщика (подрядчика, исполнителя) — заключение и исполнение договора — контроль закупочной деятельности», но и предусматривает составление и публикацию заказчиками нескольких видов отчетности.

Так, все без исключения заказчики не позднее 10-го числа каждого месяца обязаны размещать в ЕИС три ежемесячных отчета, предусмотренных ч. 19 ст. 4 Закона № 223-ФЗ.

Заказчики, обязанные поддерживать субъектов малого и среднего предпринимательства (далее — МСП), кроме ежемесячных отчетов, ежегодно составляют и размещают в ЕИС не позднее 1 февраля годовой отчет о закупке у МСП. Данный вид отчетности составляется на основании ч. 21 ст. 4 Закона № 223-ФЗ и постановления Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352¹.

Те же заказчики, которые попали в перечень «конкретных» заказчиков, предусмотренный распоряжением Правительства РФ от 21.03.2016 № 475-р², также обязаны ежегодно составлять и размещать в ЕИС не позднее 1 февраля годовой отчет о закупке инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в т. ч. у субъектов МСП.

При этом процесс подготовки отчетности по закупкам в рамках Закона № 223-ФЗ регулируется положениями Закона № 223-ФЗ и подзаконных актов

¹ «Об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

² «О Перечне конкретных юридических лиц, которые обязаны осуществить закупку инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в том числе у субъектов малого и среднего предпринимательства».

с различной степенью детализации. В случае с ежемесячными отчетами методология их составления фактически отсутствует, и каждый заказчик подходит к их составлению в меру собственного понимания Закона № 223-ФЗ, что, конечно же, вносит значительные искажения в общую картину закупок. В случае же с годовым отчетом о закупке у субъектов МСП регулирование, напротив, получилось довольно громоздким, ведь постановлением Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 определена не только форма отчета, но и различные варианты учета заказчиками объемов проведенных закупок, что приводит к некоторой путанице.

Следует помнить о том, что на закупки по Закону № 223-ФЗ в полной мере распространяются требования ст. 193 ГК РФ, поэтому публикация ежемесячного отчета не 10-го, а, скажем, 12-го числа не будет являться нарушением Закона № 223-ФЗ, если 10-е и 11-е числа пришлись на выходные или праздничные дни.

Также стоит учитывать, что Закон № 223-ФЗ не запрещает вносить изменения в уже опубликованную отчетность. Например, если 10 января специалист по закупкам опубликовал ежемесячную отчетность, но только 11 января получил информацию о двух заключенных 31 декабря договорах на небольшие суммы, то он вправе внести изменения в ранее опубликованную отчетность вместе с перечнем изменений³ и позже 10 числа, не боясь наступления каких-либо негативных последствий.

Ведь в случае с ежемесячной отчетностью ответственность может наступить только за неразмещение или несвоевременное размещение отчетности.

Пример 1

При изучении информации, размещенной на сайте zakupki.gov.ru, контрольным органом установлено, что сведения о количестве и об общей стоимости договоров (отчетность по договорам), заключенных унитарным предприятием в мае 2016 г., были размещены 02.06.2017.

Вывод: унитарным предприятием нарушен п. 19 ст. 4 Закона № 223-ФЗ в части срока размещения в ЕИС сведений о количестве и общей стоимости договоров за май 2016 года (отчетности по договорам).

Итог: виновное должностное лицо заказчика привлечено к административной ответственности в соответствии с ч. 4 ст. 7.32.3 КоАП РФ (штраф 2 000 руб.)⁴.

³ П. 51 постановления Правительства РФ от 10.09.2012 № 908.

⁴ Постановление Брянского УФАС России от 13.06.2017 о наложении штрафа по делу № 131-А об административном правонарушении.

Пример 2

Проверкой установлено, что в нарушение Закона № 223-ФЗ по состоянию на 31.03.2018 сведения, предусмотренные ч. 19 ст. 4 данного закона, за июнь 2017 г. в ЕИС заказчиком не размещены.

Вывод: должностным лицом заказчика совершено административное правонарушение, предусмотренное ч. 5 ст. 7.32.3 КоАП РФ.

Итог: административный штраф в размере 30 000 руб.⁵

Как видно из приведенных примеров, неразмещение отчетности может ударить по кошельку значительно сильнее пропуска сроков ее размещения. В то же время незначительное нарушение сроков публикации отчетности в некоторых случаях позволяет антимонопольному органу прекратить административное дело в связи с малозначительностью. Что примечательно, в нижеуказанном примере решение о прекращении административного дела принято Центральным аппаратом ФАС России.

Извлечение

Сведения о количестве и общей стоимости договоров, заключенных по результатам закупки, сведения о которой составляют государственную тайну или в отношении которой приняты решения Правительства РФ в сентябре 2016 г. размещены 11.10.2016.

Деяние, хотя формально и содержит состав административного правонарушения, с учетом характера совершенного правонарушения, размера вреда и тяжести наступивших последствий, допущенного срока нарушения п. 1 ч. 19 ст. 4 Закона № 223-ФЗ — один день, не представляет существенного нарушения охраняемых законом общественных отношений.

Административное дело прекращено на основании ст. 2.9 КоАП РФ в связи с малозначительностью совершенного административного правонарушения⁶.

Что касается годового отчета о закупке у субъектов МСП, то за его неразмещение заказчиком, кроме административной ответственности, грозит перевод закупок на нормы Закона № 44-ФЗ на целых 11 месяцев (ч. 8.1 ст. 3 Закона № 223-ФЗ)⁷.

⁵ Постановление Оренбургского УФАС России от 03.05.2018 о наложении штрафа по делу об административном правонарушении № 07-22-21/2018.

⁶ Постановление ФАС России от 29.09.2017 о прекращении производства по делу об административном правонарушении № АК405-17.

⁷ Закон № 223-ФЗ при этом не лишен некоторых противоречий: так, ч. 8.1 ст. 3 Закона № 223-ФЗ говорит о переводе закупок на нормы Закона № 44-ФЗ уже с 1 февраля, в то время как ч. 21 ст. 4 Закона № 223-ФЗ

Также следует помнить о необходимости размещать отчеты даже в тех случаях, когда закупки в отчетном периоде не проводились вовсе. Закон № 223-ФЗ и ЕИС не препятствуют подготовке и размещению «нулевой отчетности». А в случае длительной неработоспособности ЕИС (более 1-го рабочего дня) заказчик во избежание штрафов может воспользоваться ч. 13 ст. 4 Закона № 223-ФЗ, позволяющей разместить необходимую информацию у себя на сайте с последующим размещением этой информации в ЕИС после устранения неполадок.

Подготовка ежемесячной отчетности

Согласно ч. 19. ст. 4 Закона № 223-ФЗ заказчик не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным, размещает в ЕИС:

1) сведения о количестве и общей стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки товаров, работ, услуг, в т. ч. об общей стоимости договоров, информация о которых не внесена в реестр договоров в соответствии с ч. 3 ст. 4.1 Закона № 223-ФЗ;

2) сведения о количестве и стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);

3) сведения о количестве и стоимости договоров, заключенных заказчиком с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) по результатам конкурентной закупки, признанной несостоявшейся.

Каких-то иных пояснений в отношении порядка подготовки данной отчетности в Законе № 223-ФЗ и подзаконных актах нет, поэтому рассмотрим подходы к их составлению на основании сложившейся практики.

В отношении «сведений о количестве и об общей стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки товаров, работ, услуг, в т. ч. об общей стоимости договоров, информация о которых не внесена в реестр договоров в соответствии с ч. 3 ст. 4.1 Закона № 223-ФЗ» разумно учитывать абсолютно все договоры вне зависимости от:

- способа осуществления закупки;
- цены договора;
- способа заключения договора;
- размещения/неразмещения информации о закупке в ЕИС.

Обратим внимание, что данный отчет не делит закупки на конкурентные и неконкурентные, т. е. тут следует учитывать и договоры, заключенные по результатам торгов, и договоры, заключенные по результатам закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

предусматривает возможность размещения отчета не позднее 1 февраля.

Также тут необходимо учитывать и все закупки до 100 000 (для заказчиков с выручкой свыше 5 млрд руб. — 500 000) руб., а также закупки, не размещаемые в ЕИС в соответствии с ч. 15–16 ст. 4 Закона № 223-ФЗ (в т. ч. закрытые закупки, договоры аренды, финансовые услуги и т. д.).

В этом контексте не лишним будет напомнить, что ст. 432–434, 438 ГК РФ предусматривают различные формы заключения договоров, поэтому к заключенным договорам нужно относить не только подписанные с двух сторон документы, но и, например, разовую оплату продукции на основании выставленного счета без оформления многостраничного договора.

К договорам следует относить и ситуации, когда работник что-то купил для нужд организации за свой счет, после чего представил в организацию авансовый отчет с подтверждающим понесенные расходы чеком, а организация ему эти расходы компенсировала.

Кроме того, стоит помнить о моменте заключения договора при составлении отчета. Согласно ст. 433 ГК РФ договор признается заключенным в момент получения лицом, направившим оферту, ее акцепта. Однако договор, подлежащий государственной регистрации, считается для третьих лиц заключенным с момента его регистрации, если иное не установлено законом.

Не учитывать в отчетности, составляемой в соответствии с п. 1 ч. 19 ст. 4 Закона № 223-ФЗ, представляется верным только те договоры, которые не регулируются Законом № 223-ФЗ. К таким договорам следует относить в первую очередь исключения из сферы действия Закона № 223-ФЗ⁸, например, закупки по правилам Закона № 44-ФЗ, закупки у взаимозависимых лиц, включенных заказчиком в соответствующий перечень.

Также нет необходимости учитывать в закупочной отчетности те договоры и транзакции, которые сами по себе закупками не являются, например, оплата налогов или штрафов, договоры мены или пожертвования, договоры, где заказчик не тратит, а зарабатывает деньги, членские взносы, командировочные расходы (ст. 168 ТК РФ)⁹.

Что касается «сведений о количестве и стоимости договоров, заключенных заказчиком по результатам закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)», то все вышесказанное о предыдущем отчете будет справедливо и здесь. Единственным различием этого отчета является его квалифицирующий признак — способ закупки.

⁸ Ч. 4 ст. 1 Закона № 223-ФЗ.

⁹ Стоит уточнить, что ст. 168 ТК РФ предусматривает именно возмещение работнику расходов. Если билеты и гостиницу заказчик оплачивает самостоятельно без участия работника, то такие отношения следует считать закупкой.

Для подготовки данного отчета достаточно взять отчет по п. 1 ч. 19 ст. 4 Закона № 223-ФЗ и выделить из него все закупки, который заказчик осуществил у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Помочь в этом деле должно положение о закупке, в котором определяется в т. ч. «исчерпывающий перечень случаев закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)» (ст. 3.6 Закона 223-ФЗ).

Разумеется, перечень случаев закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) у каждого заказчика индивидуален, поэтому одна и та же ситуация, например, заключение договора с единственным участником конкурентной закупки, у одного заказчика будет считаться закупкой у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), а у другого — нет.

Иные неконкурентные способы закупки (при их наличии в положении о закупке) не учитываются при подготовке отчета по п. 2 ч. 19 ст. 4 Закона № 223-ФЗ.

Относительно «сведений о количестве и стоимости договоров, заключенных заказчиком с единственным поставщиком (исполнителем, подрядчиком) по результатам конкурентной закупки, признанной несостоявшейся» ситуация представляется более запутанной.

По мнению автора, существует как минимум три способа прочтения данной нормы.

Вариант 1 («буквальный»): Аукцион и конкурс, в которых участвовал только один участник, признаются несостоявшимися. Иные основания признания торгов несостоявшимися устанавливаются законом (ч. 5 ст. 447 ГК РФ). Закон № 223-ФЗ таких оснований не содержит, следовательно, в отчет включается только информация о заключенных договорах с единственным участником конкурса и аукциона, иные способы закупки в расчет не берутся.

Вариант 2 («системный»): Торги (в том числе электронные) проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом (ч. 4 ст. 447 ГК РФ). Следовательно, в отчет включается информация о заключенных договорах с единственным участником торгов (конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений).

Вариант 3 («так, как написано в положении»): Положение о закупке, например, типовое положение о закупке, может предусматривать, что конкурентная закупка признается несостоявшейся в случае подачи одной заявки или отсутствия заявок, и в обоих случаях договор может заключаться с единственным участником закупки. В отчет включается информация обо всех таких случаях.

Выбор того или иного варианта и обусловит результат, который заказчик получит в отчете по п. 3 ч. 19 ст. 4 Закона № 223-ФЗ. Ведь одна и та же ситуация (запрос котировок или запрос предложений с единственной допущенной заявкой) в варианте 1 не будет относиться к несостоявшейся закупке, а в вариантах 2 и 3 – будет.

Иными словами, отсутствие четкого порядка составления отчетности позволяет представить одну и ту же ситуацию и как закупки с высокой конкуренцией, и как закупки с низкой конкуренцией.

Отдельные закупочные ситуации могут вызвать дополнительные вопросы. Например, у заказчика может быть заключен рамочный или опционный договор с поставкой по заявкам заказчика, когда объем поставляемой продукции и уплаченная за нее цена заранее неизвестны. Автору представляется возможным указывать в качестве цены договора максимальное значение цены договора, которое заказчик вправе указывать в извещении и документации о закупке наряду с начальной (максимальной) ценой договора.

Бывают и договоры с автопродлонгацией, содержащие условие об их автоматическом перезаключении на тех же условиях, если ни одна из сторон договора не выразит желание его расторгнуть. Такие договоры вполне допустимо учитывать каждый раз в качестве новых договоров, относя их к месяцу, когда происходит автопродлонгация договора.

Что касается изменений условий договора, например, увеличения объема и цены договора, либо расторжения договора с неполной выборкой продукции, то изменение отчетности и вовсе не требуется, т. к. данные изменения заказчик при необходимости отражает в реестре договоров.

Подготовка годового отчета о закупке у субъектов МСП

С 01.01.2020 увеличен норматив закупок, которые заказчики, попадающие под критерии постановления Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352, обязаны осуществлять у субъектов МСП. Всего таких закупок необходимо осуществить не менее 20 % от совокупного годового стоимостного объема договоров, из которых не менее 18 % должно приходиться на закупки, проводимые только среди субъектов МСП¹⁰.

Можно задаться закономерным вопросом: распространяется ли данный увеличенный норматив на закупки, проведенные в 2019 году? Представляется, что нет, так как подобное указание в постановлении Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 отсутствует, а законодательство по общему правилу не имеет обратной силы.

¹⁰ Заказчики, на которых не распространяется действие постановления Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352, не обязаны готовить и размещать в ЕИС данный отчет.

Но даже если взять в расчет нормативы закупок у субъектов МСП, действовавшие в 2019 году, то при подготовке отчета заказчик может столкнуться с проблемой нехватки закупок у субъектов МСП. Что делать, если до необходимых минимальных процентов не хватает совсем немного?

В первую очередь автор порекомендовал бы более внимательно присмотреться к исключениям, которые не учитываются при расчете совокупного годового стоимостного объема закупок.

Например, довольно широким может быть понятие «закупки для обеспечения обороны страны и безопасности государства». Ведь к таким закупкам относятся не только ситуации, когда заказчик является непосредственным исполнителем государственного контракта по государственному оборонному заказу (далее — ГОЗ). К закупкам для обеспечения обороны страны и безопасности государства также можно отнести и случаи заключения заказчиком договора с головным исполнителем государственного контракта по ГОЗ, когда последний использует полученные товары, работы, услуги для исполнения государственного контракта по ГОЗ.

Также можно исключить договоры на коммунальные услуги, договоры, относящиеся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, *заключенные не только с субъектами естественных монополий*, все без исключения финансовые услуги¹¹, закупки *всех без исключения* услуг образовательных организаций¹², закупки результатов интеллектуальной деятельности у правообладателей и многие другие договоры. Чтобы исключить из расчета совокупного годового стоимостного объема закупок максимальное количество договоров, требуется внимательно изучить отраслевое законодательство.

Если этого недостаточно, стоит также присмотреться к закупкам у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Постановление Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 не исключает набор необходимых процентов закупок у субъектов МСП путем проведения закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). А п. 18 Положения об особенностях участия субъектов МСП указанного постановления и вовсе прямо предписывает осуществлять закупки товаров, работ, услуг, включенных в перечень, исключительно у субъектов МСП, если начальная максимальная (цена) договора не превышает 200 млн руб.¹³

¹¹ См. раздел К «Финансовые и страховые услуги» общероссийского классификатора ОКПД2.

¹² См. определение образовательной организации в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

¹³ Данные суждения подтверждаются в письме Минфина России от 06.12.2018 № 24-05-09/88660.

Проверить, относится ли поставщик к субъектам МСП, можно с помощью соответствующего реестра: <https://rmsp.nalog.ru/>.

Как и в случае с ежемесячной отчетностью, в данной отчетности можно не учитывать исключения, выведенные из-под действия Закона № 223-ФЗ, а также правоотношения, не являющиеся закупками.

При заполнении самого отчета стоит обратить внимание на то, что информация о стоимости договоров и сумме оплат указывается в тысячах рублей, в то время как ежемесячная отчетность указывается в рублях.

При подготовке отчета в графах (столбцах) 3 и 4 указываются «Общий стоимостной объем договоров, заключенных заказчиком по результатам закупок в отчетном году» и «Количество договоров, заключенных заказчиком по результатам закупок в отчетном году». Эту информацию можно получить на основании ежемесячных отчетов, а затем распределить между различными строками таблицы.

Но основную роль при определении процентов закупок у субъектов МСП играет именно размер оплаты по договорам, указываемый в графе (столбце 5). Сюда включаются оплаты в отчетном году по договорам, заключенным как в отчетном году, так и в предыдущие годы. Договоры, заключенные до отчетного года, но по которым проводились оплаты в отчетном году, включаются в графу (столбец 6).

Иными словами, на выполнение заказчиком нормативов закупки у субъектов МСП, влияют не только закупки, проведенные в отчетном году, но и закупки предыдущих лет. Причем изменения могут повлечь как увеличение, так и значительное уменьшение отчетных показателей. Это следует учитывать при проведении закупок у субъектов МСП, поэтому для заказчиков, не желающих перевода закупок на нормы Закона № 44-ФЗ, будет нелишним перевыполнить нормативный показатель.

Сократить неопределенность с объемом закупок у субъектов МСП в связи с наличием оплат по договорам, заключенным до отчетного года, можно с помощью п. 6.1 Положения об особенностях участия субъектов МСП, позволяющего рассчитывать годовой объем закупок у субъектов МСП на основе информации из договоров либо информации из плана закупки.

Несколько затрудняет подготовку отчета необходимость выделения субъектов малого предпринимательства из числа субъектов МСП. Для заказчиков это действие лишено всякого практического смысла, так как ключевые показатели отчета завязаны именно на объем закупок у субъектов МСП. Отделить субъекты малого бизнеса можно с помощью единого реестра субъектов МСП: для этого достаточно вычесть из общего количества и суммы договоров с МСП договоры с субъектами среднего предпринимательства.

Расчет процентов закупок у МСП осуществляется по формулам, указанным в самом постановлении Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352 (п. 11–14 формы годового отчета).

Подготовка годового отчета о закупке инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, в т. ч. у субъектов МСП

Данный отчет готовит лишь небольшая доля заказчиков, включенная в распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 475-р. А требования к содержанию и форме отчета установлены постановлением Правительства РФ от 25.12.2015 № 1442.

Согласно данному постановлению заказчики обязаны ежегодно увеличивать на 10 % объем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции по сравнению с предыдущим годом. Закупки данной продукции у субъектов МСП должны ежегодно увеличиваться на 5 %.

Максимально такой продукции можно приобрести в размере 10 % от совокупного годового стоимостного объема договоров (у субъектов МСП — максимум 5 %). Однако тут же постановление Правительства РФ от 25.12.2015 № 1442 допускает превышение указанных значений.

Для выполнения данного норматива заказчики должны утвердить и разместить в ЕИС перечень товаров, работ, услуг, удовлетворяющих критериям отнесения к инновационной продукции, высокотехнологичной продукции, а также принять положение о порядке и правилах применения (внедрения) товаров, работ, услуг, удовлетворяющих критериям отнесения к инновационной продукции, высокотехнологичной продукции.

В отчетности требуется указать информацию о закупках инновационной, высокотехнологичной продукции как за отчетный, так и за предыдущий отчетному год с тем, чтобы на основе этих данных рассчитать изменение показателей.

О других нюансах подготовки отчетности с примерами заполнения годовой отчетности рассказано в видео на YouTube-канале автора: <https://www.youtube.com/watch?v=heaKbKWAqLI&t>. ■