Доклад на тему:

«Результаты правоприменительной практики Курганского УФАС России

за III квартал 2019 года.»

Проведена работа в рамках Национального плана Развития конкуренции, утвержденного Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618.

1. Проведено обучение с Департаментами Правительства Курганской области по «Внедрению института антимонопольного комплаенса»
2. Разработали актуализированную «дорожную карту» по содействию развития конкуренции в Курганской области во исполнение Распоряжения Правительства РФ от 17.04.2019 № 768 «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации»
3. Направлена на согласование «дорожная карта».

Сегодня мы обсудим вопрос внесения изменений в Закон о контрактной системе и вопрос привлечения к административной ответственности государственных и муниципальных заказчиков.

1. Заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах при условии, что начальная (максимальная) цена контракта превышает пять миллионов рублей, если Правительством Российской Федерации не установлено иное (ч. 1 ст. 44 Закона о контрактной системе)

Постановлением Правительства РФ от 12.04.2018 N 439 "Об утверждении значения начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах" утверждено значение начальной (максимальной) цены контракта, при превышении которого заказчик обязан установить требование к обеспечению заявок на участие в конкурсах и аукционах, в размере 1 млн, рублей.

Размер обеспечения заявки на участие в конкурсе или аукционе должен составлять:

* 1. - от одной второй процента до одного процента начальной (максимальной) цены контракта, если размер начальной (максимальной) цены контракта составляет до двадцати миллионов рублей;
  2. - от одной второй процента до пяти процентов начальной (максимальной) цены контракта, если начальная (максимальная) цена контракта составляет более двадцати миллионов рублей, (ч. 16 ст. 44 Закона контрактной системе)

Таким образом, с 1.07.2019 г. Заказчик имеет право устанавливать требование об обеспечении заявки при любом размере НМЦК.

Однако такая обязанность возникает только при НМЦК превышающей 1 млн. рублей.

1. С 01 октября 2019 года вступают в силу положения Федерального

закона от 01.05.2019 N 71-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон №71- ФЗ), которые существенно меняют порядок планирования закупок предусмотренный Федеральным законом от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд". Планируемые изменения в первую очередь связаны с отказом от плана закупок. Начиная с 2020 года Заказчикам при планировании закупок придется формировать только план- график закупок.

Согласно новому порядку планирования (ч. 3 ст. 16 Закона №44-ФЗ) Правительство РФ наделено правом устанавливать:

1. требования к форме планов-графиков;
2. порядок формирования, утверждения планов-графиков, внесения изменений в такие планы-графики;
3. порядок размещения планов-графиков в единой информационной системе.

В целях реализации указанного полномочия Минфином России подготовлен проект постановления Правительства РФ «Об установлении порядка формирования, утверждения и размещения в единой информационной системе планов-графиков закупок и признании утратившими силу отдельных актов Правительства Российской Федерации» и размещен на Портале проектов нормативных правовых актов с ID проекта 01/01/08-19/00094390 (далее - Проект).

План-график закупок на 2020 год, первое, на что следует обратить внимание заказчикам это то, что план-график надо формировать исключительно в форме электронного документа (за исключением закупок, содержащих сведения, составляющие государственную тайну) и утверждать путем подписания усиленной квалифицированной электронной подписью (ЭЦП) лица, имеющего право действовать от имени заказчика. Получается, что с 2020 года бумажные версии заказчикам в обязательном порядке делать не придется.

Планы-графики закупок согласно Проекта будут формироваться не на один год, а на срок, соответствующий сроку действия, соответствующего нормативного акта о бюджете. Аналогичные положения действуют сейчас в отношении планов закупок.

Помимо тех оснований для изменения плана-графика, которые предусмотрены ч. 8 ст. 16 в редакции Закона №44-ФЗ от 10.10.2019г. Проект предусматривает следующие:

1. уточнения информации об объекте закупки;
2. исполнения предписания органов контроля;
3. признание определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшимся;
4. расторжение контракта;
5. возникновения иных обстоятельств, предвидеть которые при утверждении плана-графика было невозможно.

Форма плана-графика закупок, утверждаемая Проектом, содержит всего 14 столбцов, что намного меньше действующей формы плана-графика, содержащей ЗЗ столбца.

Упрощение порядка планирования и сокращение содержания столбцов в форме плана-графика должно оптимизировать процесс планирования закупок. Более того, к планам-графикам закупок с 2020 года не надо будет прикладывать обоснование закупок.

**3**. В соответствии с ч.1 ст.18 Закона о контрактной системе, в редакции, с 01.10.2019 г. ч.,2,3,7 ст.18 - утратят свою силу.

ч.2 При реформировании плана закупок обоснованию подлежат объект и (или) объекты закупки исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки, определенной с учетом положений статьи 13 настоящего Федерального закона, и установленных в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона требований к закупаемым заказчиком товару, работе, услуге (в том числе предельной цены товара, работы, услуги) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

ч. 3 При формировании плана-графика обоснованию подлежат:

1) начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта в порядке, установленном статьей 22 настоящего Федерального закона;

2) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с главой 3 настоящего Федерального закона, в том числе дополнительные требования к участникам закупки.

ч. 7 Порядок обоснования закупок и форма такого обоснования устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Следовательно, при формировании плана закупок объект и (или) объекты закупки обоснованию подлежать не будут. Вместе с тем, в силу ч.1 ст.22 Закона о контрактной системе начальная максимальная цена контракта подлежит обоснованию

**4**. В силу п.10 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе изменение существенных условий допускается по соглашению сторон в случае заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с пунктами 1, 8, 22, 23, 29, 32, 34, 51 части 1 статьи 93 настоящего Федерального закона.

Понятие существенных условий договора определено в ст. 432 Гражданского кодекса.

Так, существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

1. Из двух допущенных участников на аукцион вышел только один участник и сделал шаг аукциона, по какому основанию аукцион признается несостоявшимся? На основаниях, приписанных в:

* ч.13 ст.69 Федерального закона № 44, в случае, если аукционной комиссией принято решение о несоответствии требованиям, установленным документацией об электронном аукционе, всех вторых частей заявок на участие в нем или о соответствии указанным требованиям только одной второй части заявки на участие в нем, такой аукцион признается несостоявшимся.
* ч. 3.1. ст. 71 в случае, если электронный аукцион признан не состоявшимся по основанию, предусмотренному частью 13 статьи 69 настоящего Федерального закона в связи с тем, что аукционной комиссией принято решение о соответствии требованиям, установленным документацией об электронном аукционе, только одной второй части заявки на участие в нем, контракт с участником такого аукциона, подавшим указанную заявку, заключается в соответствии с пунктом 25.1 части 1 статьи 93 настоящего Федерального закона в порядке, установленном статьей 83.2 настоящего Федерального закона.

**6.**Информационная система «Независимый регистратор» разработана и введена в работу Приказом Минкомсвязью РФ №398 от 18.11.2014 г. на восьми ЭТИ. Внесены поправки в 44-ФЗ и разработаны 3 Постановления РФ с требованиями и правилами к информационной системе «Независимый регистратор». Правительство установило правила мониторинга работоспособности ЕИС и ЭТП, а также правила фиксации действий участников. Они вступят в силу с 1.10.2020 г. Целью данной системы является защита прав и законных интересов в ФАС России.

Постановлением Правительства РФ от 28.07.2018 г. № 881 «Об установлении требований к эксплуатации государственной информационной системы, указанной в части 13 статьи 4 федерального закона "о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд", порядку формирования, хранения и использования содержащейся в ней информации», в котором устанавливаются требования к эксплуатации государственной информационной системы, указанной в части 13 статьи 4 Федерального закона "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее информационная система "Независимый регистратор"), порядку формирования, хранения и использования информации, содержащейся в ней.

К функциям информационной системы «Независимый регистратор» относится:

* мониторинг работы ЕИС, ЭТП и информирование контрольных органов;
* фиксация (в том числе и видео) действий, происходящих в ЕИС, на ЭТП со стороны участников закупочной деятельности, а также хранение и использование этих сведений;
* сбор, хранение, обработку и использование информации об электронных документах;
* доступ к информации получателей;
* использование сертифицированных средств защиты информации для сбора, хранения, обработки и использования информации;
* использование шифровальных (криптографических) средств при осуществлении сбора информации;
* контроль правомерности и своевременности поступления информации;
* разностороннее развитие функций информационной системы.

При взаимодействии ЕИС, ЭТП с «Независимым регистратором» применяются единые форматы информационного обмена. Технические требования к указанным форматам устанавливаются Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ и размещаются в ЕИС.

Формирование информации осуществляется программно-аппаратными средствами ЕИС, ЭТП. Доступ к информации и ее использование производятся контрольными органами в сфере закупок через личный кабинет в «Независимом регистраторе». Получатели информации несут ответственность и могут использовать данные сведения в соответствии со ст.99 44-ФЗ.

Постановление Правительства РФ от 28.07.2018 г. № 882 «Об утверждении правил мониторинга доступности (работоспособности) единой информационной системы в сфере закупок, электронной площадки»

Мониторинг доступности в ЕИС, ЭТП производится путем программно-технических средств «Независимого регистратора», ЕИС, информационных систем, обеспечивающих функционирование ЭТП, и включает сбор, протоколирование, хранение, обобщение, систематизацию и обработку информации о функционировании ЕИС, ЭТП.

Мониторинг проводится автоматически путем обработки информации. «Независимый регистратор» фиксирует наличие (отсутствие) фактов неправомерного воздействия на программно-технические средства ЕИС, ЭТП. По итогам мониторинга работоспособности ЕИС, ЭТП «Независимый регистратор» автоматически формирует сведения, которые включают в том числе следующую информацию:

* о доступе к ЕИС, ЭТП в конкретные отрезки времени;
* о работоспособности функций ЕИС, ЭТП в конкретные моменты времени.

Постановлением Правительства РФ от 28.07.2018 г. № 883 «Об утверждении правил мониторинга доступности (работоспособности) единой информационной системы в сфере закупок, электронной площадки» утверждены правила фиксации (в том числе видео) в режиме реальности действий, бездействия участников в ЕИС. Данные Правила включают порядок проведения данной процедуры:

-осуществляется программно-техническими средствами государственной информационной системы, указанной в ч.13 ст.4 44-ФЗ.

-представляет собой автоматизированный процесс сбора, протоколирования, хранения и обработки информации о работоспособности и доступности ЕИС, ЭТП.

Видеофиксация представляет собой осуществление участником, заказчиком, уполномоченным органом, уполномоченным учреждением, специализированной организацией записи действий, бездействия участника, заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации в ЕИС, на ЭТП.

Под режимом реального времени понимается такой режим обработки информации, при котором действия, бездействие участников в ЕИС, на ЭТП фиксируются в «Независимом регистраторе» в срок не более 2 часов с момента их возникновения.

Видеофиксация производится путем программного модуля информационной системы, установленного на автоматизированном рабочем месте лица, осуществляющего видеофиксацию, путем активации функции записи. Данные видеофиксации передаются в информационную систему «Независимый регистратор» лицом, осуществляющим видеофиксацию, путем передачи записи, используя функционал программного модуля информационной системы.

Программный модуль «Независимого регистратора» доступен на сайте ЕИС и является бесплатным.

При осуществлении фиксации для защиты информации используются шифровальные (криптографические) средства, имеющие подтверждение соответствия требованиям, установленным законодательством РФ, а также иные сертифицированные средства защиты информации.

Преимущества использования: программа записывает все, что происходит на экране во время закупочной процедуры. Ее целью является защита прав участников закупки. Регистратор фиксирует основные ситуации, которые могут помешать тендеру состояться: нестабильная работа сети, имеет ли участник цифровую подпись. Если организатор закупки препятствовал в доступе к площадке, то он понесет ответственность.

Данное нововведение в области госзакупок, направленное на борьбу с мошенничеством. На сегодняшний день данное предложение используется на добровольных началах.

Согласно части 1 статьи 7.32.5 КоАП РФ нарушение должностным лицом заказчика срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе, неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом, влечет наложение административного штрафа в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей.

1. Привлечение к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.32.5 КоАП, при отсутствии доведенных лимитов бюджетных обязательств.

В соответствии с частью 10 статьи 21 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон о контрактной системе) план-график разрабатывается ежегодно на один год и утверждается заказчиком в течение десяти рабочих дней после получения им объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств или утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом, ФАС России считает необходимым отметить, что Федеральным законом от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» статья 21 Закона о контрактной системе с 01.10.2019 утрачивает силу.

Вместе с тем, в соответствии с частью 6 статьи 16 Закона о контрактной системе (в редакции Федерального закона от 01.05.2019 № 71-ФЗ «О внесении изменения в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд») установлено, что план-график формируется государственным или муниципальным заказчиком в соответствии с требованиями настоящей статьи в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации и утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения до государственного или муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Таким образом, закупка не может быть осуществлена в случае отсутствия лимитов бюджетных обязательств, доведенных до заказчика.

При этом объективная сторона состава административного правонарушения, ответственность за совершение, которого предусмотрена частью 1 статьи 7.32.5 КоАП, состоит в нарушении должностным лицом заказчика срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных нужд.

Учитывая изложенное, при отсутствии доведенных лимитов бюджетных обязательств отсутствует объект административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 7.32.5 КоАП, в связи с чем, должностное лицо заказчика не подлежит привлечению к административной ответственности за данное правонарушение.

Вместе с тем, статьей 15.15.11 КоАП предусмотрена административная ответственность за несвоевременные распределение, отзыв либо доведение до распорядителей или получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств.

1. Привлечение к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.32.5 КоАП, бюджетных учреждений, государственных, муниципальных унитарных предприятий в случае нарушения срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок за счет собственных средств в соответствии с Законом о контрактной системе.

Бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарное предприятие является субъектом контроля в соответствии с Законом о контрактной системе в тех случаях, когда осуществляет закупку в соответствии с Законом о контрактной системе.

Таким образом, в случае нарушения срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок за счет собственных средств бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарным предприятием в соответствии с Законом о контрактной системе, в том числе неисполнения обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом, должностные лица заказчика подлежат привлечению к административной ответственности по статье 7.32.5 КоАП.

1. Привлечение к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.32.5 КоАП, при отсутствии доведенных бюджетных ассигнований в период возникновения обязательств по оплате или авансированию.

Согласно положениям статьи 219 Бюджетного кодекса Российской Федерации получатель бюджетных средств принимает бюджетные обязательства путем заключения государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров с физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями или в соответствии с законом, иным правовым актом, соглашением в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств.

Получатель бюджетных средств подтверждает обязанность оплатить за счет средств бюджета денежные обязательства в соответствии с платежными и иными документами, необходимыми для санкционирования их оплаты.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 24.5 КоАП производство по делу об административном правонарушении не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае отсутствие состава административного правонарушения.

Так, при рассмотрении должностным лицом, уполномоченным на возбуждение дела об административном правонарушении, вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении, и должностным лицом, уполномоченным на рассмотрение дела об административном правонарушении, вопроса о привлечении к административной ответственности должностного лица, ответственного за нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, производство по делу об административном правонарушении в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 24.5 КоАП не может быть начато, а начатое производство подлежит прекращению в случае, если уполномоченным должностным лицом будет установлено, что несвоевременная оплата по государственному или муниципальному контракту связана с несвоевременным распределением, отзывом либо доведением до распорядителей или получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований.

В рамках осуществления полномочий по контролю в финансово бюджетной сфере Федеральное казначейство проводит контрольные мероприятия на предмет нарушения главными распорядителями средств федерального бюджета сроков доведения лимитов бюджетных обязательств на закупку товаров, работ, услуг, в целях привлечения должностных лиц главных распорядителей средств федерального бюджета, нарушивших указанные сроки, к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации в соответствии со статьей 15.15.11 КоАП.

Дополнительно ФАС России обращает внимание, что статьей 15.15.11 КоАП за несвоевременные распределение, отзыв либо доведение до распорядителей или получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств предусмотрена административная ответственность.

В соответствии с пунктом 3 части 5 статьи 28.3 КоАП дела об административных правонарушениях, предусмотренных в том числе статьей 15.15.11 КоАП, вправе возбуждать инспекторы Счетной палаты Российской Федерации, уполномоченные должностные лица контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации.

Кроме того, согласно положениям статей 23.7, 23.7.1, 28.3 КоАП федеральный орган исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в праве возбуждать и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных, в том числе, статьей 15.15.11 КоАП в пределах своих полномочий.

Таким образом, в случае если должностным лицом до начала производства по делу об административном правонарушении либо на соответствующей стадии производства будет установлено, что несвоевременная оплата по государственному или муниципальному контракту связана с несвоевременным распределением, отзывом либо доведением до распорядителей или получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований, данные материалы дела подлежат направлению в соответствии с подведомственностью для решения вопроса о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении должностных лиц, ответственных за несвоевременное распределение, отзыв либо доведение до распорядителей или получателей бюджетных средств бюджетных ассигнований.

1. Привлечение к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.32.5 КоАП, за нарушение сроков и порядка оплаты или авансирования при своевременном доведении лимитов бюджетных обязательств и бюджетных ассигнований.

Необходимым условием привлечения к административной ответственности по статье 7.32.5 КоАП является несоблюдение требований законодательства Российской Федерации при осуществлении заказчиком оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в том числе неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом.

Таким образом, в случае если должностным лицом до начала производства по делу об административном правонарушении либо на соответствующей стадии производства будет установлено, что заказчиком нарушены сроки и порядок оплаты по государственному или муниципальному контракту при своевременном доведении бюджетных ассигнований, должностное лицо заказчика подлежит привлечению к административной ответственности в соответствии со статьей 7.32.5 КоАП.