

нии иных убытков, связанных с нереализацией своей продукции.

Возможными рекомендациями в таких ситуациях станут необходимые шаги в рамках действующего законодательства. А со стороны совершенствования механизма проведения процедур закупок необходимым действием является введение требований к сроку существования организации, ее опыту и компетенции.

Еще одним интересным докладом стал доклад и.о. директора Института макроэкономических исследований, д.э.н., профессора В.И. Смирнова на тему «Плохой 94-й оказался лучше 44-го». В нем прозвучало **особое мнение**, которое заключалось в том, что принимаемый механизм ничем не отличается от предыдущего, не учитывает общемировые стандарты госзакупок, которые допускают к участию в них только квалифицированных поставщиков, а также не направлен на истинную цель удовлетворения нужды заказчика путем получения качественной продукции. При этом принимаемый механизм способствует развитию деятельности неквалифицированных поставщиков.

обязывает проводить длительные повторные процедуры, способствует «черной» конкуренции. Также было отмечено присоединение России к Соглашению по правительственным закупкам ВТО, которое ожидается в среднесрочной перспективе, что повлечет за собой принятие принципов данного соглашения при проведении госзакупок. Следует учитывать, что такие перспективы не обойдут и законодательство о госзакупках Республики Беларусь.

В заключение, в рамках интервью после конференции, директор Института госзакупок А.А. Храбкин рассказал, что вслед за созданием единого унифицированного механизма проведения процедур госзакупок, формируемого в рамках Единого экономического пространства России, Беларуси и Казахстана, основой которого может стать Федеральный закон № 44-ФЗ, Институт госзакупок будет рассматривать возможность проведения обучения и повышения квалификации специалистов в области закупок на территории Беларуси и Казахстана.

© Мороков Андрей Сергеевич

Закон № 44-ФЗ. Новые правила проведения закупок в России

Одним из самых актуальных вопросов на сегодняшний день в области проведения закупок в Российской Федерации является введение и успешная работа контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ.

Данный документ вступил в силу с 1 января 2014 г. и содержит значительные изменения механизма проведения процедур закупок по сравнению с его предшественником (часть положений вступает в силу с 1 января 2015 г., 1 января 2016 г. и 1 января 2017 г.).

Рассмотрим отдельные аспекты и особенности данного закона, а также определим некоторые существующие проблемы, с которыми сталкиваются заказчики и поставщики при проведении закупок.

Самой главной особенностью данного закона является то, что он **регламентирует все стадии проведения закупок**:

1) планирование закупок;

2) проведение процедуры закупки и определение поставщиков;

3) заключение договоров по результатам закупок;

4) мониторинг закупок;

5) аудит в сфере закупок;

6) контроль за соблюдением законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Такой подход наиболее полно определяет порядок проведения каждого этапа закупок, а также однозначно регламентирует механизм контроля, учета и получения «обратной связи» при их проведении.

При этом в целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создается и ведется **единая информационная система**, которая содержит:

1) планы закупок;

2) планы-графики;

3) информацию о реализации планов закупок и планов-графиков;

4) сведения об условиях, запретах и ограничениях

допуска товаров, работ, услуг иностранного производства, а также перечень иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены международные договоры о взаимном применении национального режима при осуществлении закупок, а также условия применения такого национального режима;

5) информацию о закупках и исполнении контрактов;

6) реестр контрактов, заключенных заказчиками;

7) реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

8) библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов;

9) реестр банковских гарантий;

10) реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний;

11) перечень международных финансовых организаций, созданных в соответствии с международными договорами, а также международных финансовых организаций, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры;

12) результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок;

13) отчеты заказчиков;

14) каталоги товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

15) нормативные правовые акты;

16) информацию о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также о размещаемых заказчиками запросах цен товаров, работ, услуг.

Обмен **электронными документами** осуществляется также с помощью единой информационной системы, построение которой приводит к наиболее эффективному механизму получения необходимых данных в любой области проведения закупок, а также позволяет провети их анализ или статистические наблюдения.

При осуществлении заказчиками закупок товаров, работ, услуг иностранного производства в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, к таким товарам, работам, услугам будет применяться **национальный режим** на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно, выполняемыми, оказываемыми российскими лицами.

При этом перечень иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены такие международные договоры, а также условия применения национального режима указываются в единой информационной системе.

Еще одной особенностью нового закона является проведение **обязательного общественного обсуждения закупок**. Такое обсуждение начинается с даты размещения в единой информационной системе планов закупок, содержащих сведения о закупках, подлежащих обязательному общественному обсуждению, и заканчивается не позднее срока, до истечения которого определение поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть отменено заказчиком.

По результатам обязательного общественного обсуждения закупок могут быть внесены изменения в их планы, планы-графики, документацию о закупках или закупки могут быть отменены.

Новым законом также определена необходимость расчета **начальной (максимальной) цены контракта**, которая определяется и обосновывается заказчиком посредством применения следующих методов:

1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);

2) нормативный метод;

3) тарифный метод;

4) проектно-сметный метод;

5) затратный метод.

Каждый из методов может быть использован исходя из способов формирования цен на поставляемую продукцию. Однако приоритетным является метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).

Заказчики при осуществлении закупок согласно новому закону используют **конкурентные способы определения поставщиков** (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют **закупки у единственного поставщика** (подрядчика, исполнителя).

Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме, закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Каждый способ имеет свои этапы проведения и иные особенности, но в целом они являются стандартными для таких процедур.

При наличии у двух и более заказчиков потребности в одних и тех же товарах, работах, услугах, согласно новому закону, такие заказчики вправе проводить **совместные конкурсы или аукционы**.

Права, обязанности и ответственность заказчиков при проведении совместных конкурсов или аукционов определяются соглашением сторон, заключенным в соответствии с Гражданским кодексом Российской Феде-



рации и Федеральным законом № 44-ФЗ. Контракт с победителем либо победителями совместного конкурса или аукциона заключается каждым заказчиком.

Организатором совместного конкурса или аукциона выступает один из заказчиков, которому другие передали на основании соглашения часть своих полномочий на организацию и проведение такого конкурса или аукциона.

Организатор совместного конкурса или аукциона утверждает состав комиссии по осуществлению закупок, в которую включаются представители сторон соглашения пропорционально объему закупок, осуществляемых каждым заказчиком в общем объеме закупок, если иное не предусмотрено соглашением, а стороны несут расходы на проведение совместного конкурса или аукциона пропорционально доле начальной (максимальной) цены контракта каждого заказчика в общей сумме начальных (максимальных) цен контрактов, для заключения которых проводится совместный конкурс или аукцион.

Также в целях **централизации закупок** в соответствии с новым законом могут создаваться государствен-

ные органы, муниципальные органы либо казенные учреждения, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нескольких заказчиков, либо такие функции возлагаются на уже существующие органы и учреждения.

Новый закон обязывает заказчиков в определенных условиях осуществлять **закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций** в размере не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком.

Такие закупки осуществляются путем проведения открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, электронных аукционов, запросов котировок, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации.

Существенные изменения также внесены в механизм оценки коммерческих предложений. Для оценки заявок и окончательных предложений участников закуп-

ки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие **критерии**:

- 1) цена контракта;
- 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- 3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- 4) квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании, оборудования и других материальных запасов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Также допускается в определенных случаях устанавливать в качестве критерия **стоимость жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта**. Последняя включает расходы на закупку товара или выполнение работы, последующие обслуживание, эксплуатацию в течение срока службы, ремонт, утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта.

Количество используемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее двух, одним из которых является цена контракта.

В соответствии с новым законом в **описание объекта закупки** не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

Конкурсная документация может содержать указание на товарные знаки в случае, если при выполнении работ, оказании услуг предполагается использовать товары, поставки которых не являются предметом контракта. При этом обязательным условием является включение в описание объекта закупки слов «или эквивалент», за исключением ситуаций несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, а также случаев закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используе-

мым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование.

Новым законом также предусматриваются **анти-демпинговые меры** при проведении конкурса и аукциона.

Если при проведении конкурса или аукциона начальная (максимальная) цена контракта составляет более чем 15 млн руб. РФ, и участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на 25 и более процентов ниже начальной (максимальной), контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта в размере, в полтора раза превышающем указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса).

Если при проведении конкурса или аукциона начальная (максимальная) цена контракта составляет 15 млн руб. РФ и менее, и участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на 25 и более процентов ниже начальной (максимальной), контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта в том же размере или информации, подтверждающей добросовестность такого участника на дату подачи заявки в соответствии с требованиями данного закона.

Новый закон также предусматривает **механизм аутсорсинга закупочной деятельности** правом заказчика привлечь на основе контракта специализированную организацию для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя) путем проведения конкурса или аукциона, в том числе для разработки конкурсной документации, документации об аукционе, размещения в единой информационной системе извещения о проведении открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса или электронного аукциона, направления приглашений принять участие в закрытом конкурсе, закрытом конкурсе с ограниченным участием, закрытом двухэтапном конкурсе или в закрытом аукционе, выполнения иных функций, связанных с обеспечением проведения определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом создание комиссии по осуществлению закупок, определение начальной (максимальной) цены контракта, его предмета и существенных условий, утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе и подписание контракта производятся заказчиком.

Специализированная организация осуществляет свои действия от имени заказчика. При этом права и

обязанности в результате реализации таких функций возлагают у заказчика.

Заказчик несет солидарную ответственность за вред, причиненный физическому или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) специализированной организации, совершенных в пределах полномочий, переданных ей заказчиком на основе контракта и связанных с определением поставщика (подрядчика, исполнителя), при осуществлении ею функций от имени заказчика.

Закон также регламентирует обязанность заказчика при проведении конкурсов и аукционов установить требование к **обеспечению заявок**. При этом в конкурсной документации, документации об аукционе заказчиком должны быть указаны размер обеспечения заявок в соответствии с законом и условия банковской гарантии. Обеспечение заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе может предоставляться участником закупки путем внесения денежных средств или банковской гарантией. Выбор способа обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе осуществляется участником закупок. Обеспечение заявки на участие в электронных аукционах может предоставляться только путем внесения денежных средств.

Срок действия банковской гарантии, выданной участнику закупки банком для целей обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе и предоставленной в качестве обеспечения заявки, должен составлять не менее чем 2 месяца с даты окончания срока подачи заявок.

Денежные средства, внесенные в качестве обеспечения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), возвращаются на счет участника закупки при проведении конкурса и закрытого аукциона в течение не более чем пяти рабочих дней, а при проведении электронного аукциона прекращается блокирование таких денежных средств в течение не более чем одного рабочего дня с даты наступления одного из следующих случаев:

1) подписание протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе, протокола рассмотрения вторых частей заявок на участие в электронном аукционе, протокола закрытого аукциона. При этом возврат или прекращение блокирования осуществляется в отношении денежных средств всех участников закупки, за исключением победителя определения поставщика (подрядчика, исполнителя), которому такие денежные средства возвращаются после заключения контракта;

2) отмена определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

3) отклонение заявки участника закупки;

4) отзыв заявки участником закупки до окончания срока подачи заявок;

5) получение заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) после окончания срока подачи заявок;

6) отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя). При этом возврат банковской гарантии заказчиком предоставившему ее лицу или гаранту не осуществляется, взыскание по ней не производится.

Денежные средства, внесенные в качестве обеспечения заявок, при проведении электронных аукционов перечисляются на счет оператора электронной площадки в банке. Доходы, полученные оператором электронной площадки от размещения этих денежных средств подлежат выплате участникам электронных аукционов за период размещения указанных средств на счете оператора электронной площадки в банке с момента блокирования указанных средств до прекращения их блокирования на основании договора, заключенного оператором с каждым участником закупки при прохождении им аккредитации на электронной площадке.

Размер обеспечения заявки должен составлять от одной второй процента до пяти процентов начальной (максимальной) цены контракта или, если при проведении аукционов начальная (максимальная) цена контракта не превышает 3 млн руб., один процент начальной (максимальной) цены контракта.

Банковская гарантия, предоставляемая участником закупки в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе либо в качестве обеспечения исполнения контракта, должна быть включена в **реестр банковских гарантий**, размещенный в единой информационной системе.

Также новым законом предусмотрено, что для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести **экспертизу**. Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может осуществляться заказчиком своими силами или с привлечением экспертов, экспертных организаций на основании контрактов, заключенных в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ.

Для проведения экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги эксперты, экспертные организации имеют право запрашивать у заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя)

дополнительные материалы, относящиеся к условиям исполнения контракта и отдельным его этапам. Результаты такой экспертизы оформляются в виде заключения, которое подписывается экспертом, уполномоченным представителем экспертной организации и должно быть объективным и обоснованным.

В случае, если по результатам такой экспертизы установлены нарушения требований контракта, не препятствующие приемке поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, в заключении могут содержаться предложения об устранении данных нарушений, в том числе с указанием срока их устранения.

Согласно новому закону заказчиком в определенных случаях в извещении об осуществлении закупки также должно быть установлено требование **обеспечения исполнения контракта**.

Исполнение контракта может обеспечиваться предоставлением банковской гарантии, выданной банком, или внесением денежных средств на указанный заказчиком счет, на котором учитываются операции со средствами, поступающими заказчику. Способ обеспечения исполнения контракта определяется участником закупки, с которым заключается контракт, самостоятельно. Срок действия банковской гарантии должен превышать срок действия контракта не менее чем на 1 месяц.

В случае непредоставления участником закупки, с которым заключается контракт, обеспечения исполнения контракта в срок, установленный для его заключения, такой участник считается уклонившимся от заключения контракта.

Размер обеспечения исполнения контракта должен составлять от 5 до 30 процентов начальной (максимальной) его цены, указанной в извещении об осуществлении закупки.

Новый закон также предусмотрел **мониторинг закупок**, который представляет собой систему наблюдений, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о закупках, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков.

Мониторинг закупок осуществляется в целях:

- 1) оценки степени достижения целей осуществления закупок;
- 2) оценки обоснованности закупок;
- 3) совершенствования законодательства и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, который представляется федеральным органом

исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в Правительство Российской Федерации.

В сводном аналитическом отчете дается оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

Новый закон также регламентирует **аудит в сфере закупок**, который осуществляется Счетной палатой Российской Федерации и иными контрольными органами.

Органы аудита в сфере закупок ведут экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам, обобщают результаты осуществления деятельности, в том числе устанавливают причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, готовят предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизируют информацию о реализации указанных предложений и размещают в единой информационной системе обобщенную информацию о таких результатах.

Согласно новому закону граждане и общественные объединения и объединения юридических лиц вправе осуществлять **общественный контроль** за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе.

Общественный контроль проводится в целях реализации принципов контрактной системы в сфере закупок, содействия развитию и совершенствованию такой системы, предупреждения, выявления нарушений требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и информирования заказчиков, контрольных органов в сфере закупок о выявленных нарушениях.

Общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

- 1) подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;
- 2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

3) проводить независимый мониторинг закупок и оценку их эффективности, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов;

4) обращаться от своего имени в государственные и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю;

5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, рассмотренные выше аспекты и особенности Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ лишь вкратце описывают те механизмы нового закона, которые в значительной степени влияют на изменение работы заказчиков и поставщиков при проведении закупок.

Сам закон — достаточно объемный документ, однако он также содержит значительное количество отсылочных норм к иному законодательству Российской Федерации, которое более детально регламентирует отдельные положения закона.

Данный закон, регламентируя все этапы проведения закупок, в том числе планирование, мониторинг, аудит и контроль, предполагает значительно больший объем документооборота, что скажется в том числе и на сроках проведения закупок. Он написан в целях обеспечения наибольшей конкуренции среди поставщиков, однако, исходя из опыта осуществления такого механизма выбора, получаемая продукция не всегда ожидаемого качества, в связи с чем истинная цель наилучшего удовлетворения потребности заказчика, которая может быть обеспечена только квалифицированным поставщиком, не всегда бывает достигнута.

Закон приводит к более значительным затратам участников процедур закупок. Это связано, в первую очередь, с необходимостью предоставления обеспечения заявок участия в закупке и дальнейшим обеспечением исполнения контракта для выбранного поставщика.

В дальнейшем планируется использование механизма банковского сопровождения крупных контрактов, при котором поставщик (подрядчик, исполнитель) вместе с субподрядными организациями открывает специальный счет в определенном банке, который будет

использоваться для проведения платежей, связанных с исполнением отдельного контракта, а заказчик будет способен контролировать финансовые потоки.

Закон вносит ряд корректив в непосредственную подготовку к проведению закупки, разработку требований к закупаемой продукции и поставщикам, проведение процедур закупок, однако остаются возможности и риски различных манипуляций, коррупционной заинтересованности и преднамеренных нарушений как со стороны заказчика, так и со стороны поставщиков.

В частности, к таким нарушениям можно отнести:

- искусственное формирование потребности, недостаточное обоснование необходимости закупки, неправильная эксплуатация оборудования с целью проведения новой закупки;

- формирование требований к продукции и участникам, косвенно ограничивающих потенциальный круг поставщиков, необоснованное отклонение предложений с целью закупки у определенного участника;

- использование рейдерского шантажа заказчика и добросовестных поставщиков с целью получения «отступных» и т.д.

В целом, Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ является шагом вперед в связи с тем, что он регламентирует все этапы проведения закупки и использует все доступные на данный момент технические новации, позволяющие проводить закупки наиболее эффективно, а также предоставляет механизмы мониторинга, контроля и «обратной связи». Остается только нарабатывать практический опыт по его реализации для дальнейшего совершенствования его механизмов.

Подготовлено по материалам VIII Всероссийской практической конференции-семинара «Государственные и муниципальные закупки — 2013» (31 октября — 1 ноября 2013 г., Москва).



Мороков Андрей Сергеевич,

специалист отдела обеспечения производства с опытом работы в области закупок более 5 лет. Имеет ряд публикаций по анализу проведения процедур закупок, анализу математического аппарата, а также разработке критериев оценки коммерческих предложений участников