

## Трудный путь закона о федеральной контрактной системе

С 01.01.2014 вступает в силу Федеральный закон 05.04.2013 № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг» (в части регулирования государственных и муниципальных закупок). О том, насколько важен этот закон для нашей экономики, говорит тот факт, что ко второму чтению в Государственной Думе ФС РФ на него поступило более 1000 поправок. Председатель Комитета по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству И.Н.Руденский пояснил, что при подготовке законопроекта ко второму чтению состоялось несколько десятков открытых заседаний рабочей группы с участием депутатов, представителей ведомств, заинтересованных общественных организаций, прессы, на которых были рассмотрены более тысячи поправок, которые поступили в комитет.

### Сложная история закона

В 2005 г. Федеральная антимонопольная служба для борьбы с коррупцией в области госзакупок подготовила и провела Федеральный закон № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ФЗ-94). Ситуация в этой сфере изменилась, но незначительно. Тогда наступил второй этап — все госзакупки следовало сделать прозрачными. Для этого с 2011 г. на едином сайте стали публиковать все данные о госзакупках. Однако и это не помогло. Как показал опыт, ФЗ-94 смог в значительной степени контролировать и регулировать только размещение заказов, в то время как конечный результат не подлежал контролю. Более того, именно ФЗ-94 способствовал тому, что конкурсы подстраивались под конкретного поставщика.

Нареканий на ФЗ-94 было много, это учел Д.А.Медведев, и он поручил уже в ноябре 2010 г. приступить к работе над новым законом. На сей раз был максимально расширен круг разработчиков — кроме Федеральной антимонопольной службы, в работе над ним приняли участие экономисты, эксперты и аналитики Минэкономразвития. Однако взаимопонимания эти два министерства так и не достигли, в итоге они подготовили два разных по цели и задачам документа. Являясь разработчиком ФЗ-94, Федеральная антимонопольная служба углубила и детализировала свой прежний закон, внося мало новаций. Минэкономразвития, наоборот, максимально отошло от прежнего закона и подготовило свой новый закон ФЗ за № 68702-6 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Цель, которую преследовали в Минэкономразвития, была ясной — разработать и создать принципиально новую систему госзакупок так

называемого полного цикла. Закончив работу практически через год, оба эти ведомства представили Д.А.Медведеву два варианта закона. Оба варианта были обсуждены с Председателем Правительства РФ В.В.Путиным. Там и был сделан выбор — он пал на закон о контрактной системе. В июне 2012 г. состоялось обсуждение закона в нижней палате парламента. Однако второе чтение постоянно откладывалось. В эту ситуацию вмешался уже в январе 2013 г. Д.А.Медведев и попросил принять закон как можно быстрее.

### Суть законопроекта

По мнению депутатов И.Н.Руденского и И.Н.Игошина, после первого чтения законопроекта, предложенный ко второму чтению, имеет серьезные изменения. Суть изменений — попытка найти «золотую» середину, некий компромисс между всеми участниками процесса работы над законом: ФАС, Минэкономразвития, Администрацией Президента РФ и представителями отечественного бизнеса. Более расширенным стало название самого закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Законопроект подготовлен во исполнение поручения Президента РФ от 28.03.2011. Он направлен на повышение эффективности и результативности осуществления закупок, товаров, работ, услуг, обеспечение гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок в части, касающейся планирования закупок товаров, работ, услуг, определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей); заключения договоров, предметом которых являются поставка товаров, выполнение работ и оказание услуг от имени России, субъекта РФ или муниципального об-

Подготовила  
В.А.Олещук.

разования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с данным законом (далее контракт); особенностей исполнения контрактов; мониторинга, аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг и контроля в этой сфере.

Как известно, законодательство о контрактной системе в сфере закупок состоит из данного федерального закона, других законов, которые регулируют отношения в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд. В случаях, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, Президент РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти вправе принимать нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок. Органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в случаях, предусмотренных законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок, принимают свои правовые, регулирующие отношения в сфере

закупок для государственных и муниципальных нужд. Данные правовые акты должны соответствовать указанным выше нормативным правовым актам.

Для информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок в России создается и ведется единая информационная система, с помощью которой участникам контрактной системы предоставляются соответствующие данные, осуществляется подача заявок на участие в определении поставщика в форме электронного документа и т.д. Указанная система содержит планы закупок, планы-графики, а также информацию об их реализации; информацию о закупках и об исполнении контрактов; реестр контрактов, заключенных заказчиками, реестр недобросовестных поставщиков; реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок и их результатов; результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок и т.д. Информация, содержащаяся в единой информационной системе, публикуется на официальном сайте.

Между участниками контрактной системы допускается обмен электронными документами, в том числе подача заявок, окончательных предложений на участие в определении поставщика, все документы должны быть подписаны усиленной электронной подписью.

Таким образом, можно сказать, что новый закон преследует цель осуществлять контроль за госзакупками на всем протяжении цепочки — от момента планирования до момента реализации. И его отличие от ФЗ-94 состоит в том, что новая система должна обеспечить и сделать открытыми, прозрачными планы структур по закупкам на ряд лет вперед и четко прописать ответственность за результаты торгов, их аудит и приемку.

Правительство не только утверждает процесс отбора площадок, но и определяет их количество по итогам отбора. Эта норма, согласно закону, не позволит допустить дезинформацию о закупках по неограниченному числу площадок.

Больше преференций отдано и учреждениям культуры, которым ранее препятствовал ФЗ-94. Согласно новому закону они теперь смогут воспользоваться конкурсом с ограниченным участием (предъявленным высоким требованиям к компании) для того, чтобы заняться реставрацией объектов культурного наследия, музейных предметов и музейных коллекций, документов архивного фонда, ряда особо ценных и редких документов, входящих в библиотечные фонды.

Как известно, предполагается общественное обсуждение при проведении ряда закупок, более того, оно носит обязательный характер. Муниципалитеты и регионы могут в уже установленный Правительством РФ перечень включать дополнительные условия закупок. Если во время общественных обсуждений

#### **И.Д.ГРАЧЕВ, Председатель Комитета Государственной Думы ФС РФ по энергетике:**



Надо начинать всегда с того, почему не устраивает старый закон. Например, вот был ФЗ-94. Коррупция по нему больше расцвела, чем была приостановлена. Должен заметить, что я в свое время голосовал против этого закона. Прежде я пытался объяснить, что это утопические идеи — перевести все торги в Интернет, на электронные носители, формализовав до максимума процедуру. В итоге началось демпингование.

Сейчас предлагается новый закон. Мы ранее предлагали двухпакетную систему. Суть такова — вначале

комиссия отбирает товар по качеству; а те, которые отобраны по качеству, могут конкурировать по цене. Подобными методами пользуются во всем мире, они опробованы.

Что в этом плане нового и хорошего принес или принесет новый закон «О федеральной контрактной системе»? Ничего. Что нового он содержит в плане качества? Коэффициентную процедуру: закон гласит, что качество будет оцениваться самим участником и по цене, и по качеству. А как же это будет работать? Опять будут формализована процедура. Думаю, что это ничем не кончится. Думаю, что будет придумана новая, более сложная схема для мошенничества. Но результат будет таким же.

А вот пакетная схема, которая проста и понятна, — отбор по качеству, а потом отбор по цене только среди того, что уже отобрано по качеству, — так и не принята.

Депутаты, которые сидят в юридическом отделе, оторваны от жизни. Думаю, что жизнь покажет, что работать по новому закону сложно и плохо. Вот тогда снова начнут вносить поправки.

Несмотря на это, думается, что с появлением нового закона о госзакупках, если не исчезнет, то в значительной степени сократится коррупционная составляющая на госпредприятиях по строительству электрических сетей. Закон должен если не истребить участие чиновников в госзакупках, но в значительной степени ограничить их возможности влиять на всю цепочку государственных закупок. А это значит, что сократится или исчезнет воровство, подлог и другие формы коррупции.

возникли вопросы, то могут быть изменены планы закупок, планы-графики, документация о закупках.

В новом законе введен двухэтапный конкурс, который касается научных работ, исследований, проектных работ, проведения экспериментов для создания продукции инновационного характера. Это же относится к сфере литературы, искусства или их исполнения. При этом ко второму этапу допускаются все желающие.

За этим процессом постоянно проводится общественный контроль как гражданами, общественными объединениями, так и некоммерческими организациями. При нарушениях они могут отправлять свои жалобы в суд и правоохранительные органы. С 2014 г. будет введено обязательное общественное обсуждение закупок только в том случае, если сумма контракта будет превышать 1 млрд руб.

Согласно новому закону, открытый конкурс проводится только в течение 20 дней (вместо 30). Если по ряду причин он не состоялся, то срок может быть продлен на 5-10 суток, при этом цена увеличивается на 10%. Таким образом, после этого можно заключить контракт только с одним участником конкурса.

## Планирование закупок

Правительство предполагало, что если оно централизует всю систем закупок, то это приведет к упрощению покупки товаров и услуг для больниц, школ, детских садов на уровне всех регионов и муниципалитетов. Ко второму чтению появились поправки, которые были на это направлены. А именно: до 01.01.2016 централизация закупок является правом органов власти, а с 01.01.2016 является обязанностью.

Далее, новацией закона является то, что все государственные структуры должны предоставлять заявки на год, а не на 3 года, как это было ранее. Согласно закону, все регионы и муниципалитеты будут сами утверждать планы закупок и предоставлять необходимый перечень. Это будет способствовать максимальному учету потребностей и специфики регионов и муниципалитетов.

Главенствующее учреждение будет определять поставщика для подведомственных организаций. Именно оно обладает правом не только выбора поставщика, но и заключения контракта и оценки результата. Планирование закупок осуществляется заказчиком посредством формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков. Особенности планирования закупок в рамках гособоронзаказа устанавливаются соответствующим законом.

Планы закупок содержат следующую информацию: цели закупок, наименования объектов закупок и их описание, объемы закупаемых товаров, объем финансового обеспечения для

## И.Н.РУДЕНСКИЙ, Председатель Комитета Государственной Думы ФС РФ по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству:

В законопроект внесены существенные изменения. Особое внимание было уделено антикоррупционным нормам и поддержке отечественных производителей при поставках товаров и услуг для государственных нужд. К примеру, предложена поправка, предусматривающая полномочие Правительства устанавливать ограничения допуска товаров и услуг, происходящих из иностранных государств. Сейчас данная норма действует только при осуществлении закупок в целях обеспечения обороны и безопасности.

Государственный заказ — мощнейший механизм стимулирования экономики, её модернизации и инновационного развития. И мы должны прямо в законе о госзакупках оговорить это. Ведь бюджетные средства — это деньги российских налогоплательщиков. Они вправе рассчитывать, что их налоги помогают развитию отечественной экономики, стимулируют рост зарплат и появление современных рабочих мест.

Кроме того, законопроект дополнен положением, согласно которому заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета инновационной и высокотехнологичной продукции. Это означает, что закупаться должны товары и услуги, обладающие улучшенными характеристиками и соответствующие современным стандартам.

Таким образом, мы стимулируем НИОКР и производство в России современной продукции, повышение технологического уровня производства и внедрение новых технологий. Также в законопроекте конкретизируются положения по обеспечению максимальной прозрачности процессов закупки и усилению общественного контроля за закупками, повышению его эффективности за счет возможности проконтролировать закупки ещё на этапе планирования. В Единой информационной системе помимо информации о размещении заказов должны будут размещаться планы закупок, отчёты о проведённых закупках, результаты контроля, аудита и надзора.

Это даст возможность проследить достижение конечных результатов и оценить их соответствие тем целям и задачам, которые заказчик изначально запланировал в планах-графиках. Также новая часть законопроекта устанавливает преимущества субъектам малого предпринимательства.

Заказчики будут обязаны осуществлять закупки у предприятий малого бизнеса в размере не менее чем 15% совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком, а начальная (максимальная) цена контракта при этом не может превышать 20 млн руб.

Устанавливая такого рода преференции для предпринимателей, мы делаем еще один шаг к формированию более благоприятных условий для развития малого бизнеса в России.

Государство само должно показать пример внедрения современных рыночных конкурентных принципов, максимально быстро запустив новую контрактную систему.

В настоящее время через госзакупки наше государство направляет в экономику более 7 трлн руб. ежегодно, а с учетом закупок государственных компаний — более 10 трлн руб., что сопоставимо с расходной частью федерального бюджета.

Это свидетельствует о серьезнейшем значении будущего закона о контрактной системе для всей национальной экономики.

После принятия законопроекта работа по совершенствованию системы госзакупок не заканчивается, т.к. со дня вступления его в силу должны вступить в силу и более 50 нормативных правовых актов, которые необходимо разработать во исполнение закона.



осуществления закупок, сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок, обоснование закупок и т.д. Планы закупок формируются на срок действия ФЗ о федеральном бюджете и о бюджетах фондов РФ, законов субъектов РФ о региональном бюджете и о бюджетах территориальных внебюджетных фондов, а также правовых актов представительных органов местного самоуправления о местном бюджете. План закупок формируется государственным или муниципальным заказчиком в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ. Правительством РФ устанавливаются случаи проведения обязательного общественного обсуждения закупок и его порядок.

Планы-графики содержат перечень закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд на финансовый год и являются основанием для осуществления закупок. Они формируются заказчиками в соответствии с планами закупок. В план-график включается следующая информация в отношении каждой закупки:

1) качество правового регулирования отношений, связанных с прогнозированием и планированием государственных и муниципальных закупок, проведением процедур отбора поставщиков (исполнителей, подрядчиков),

мониторингом, надзором, контролем и аудитом результатов исполнения контрактов.

Предусматриваются:

- открытый доступ к информации, размещаемой на официальном сайте в сети «Интернет» о планах закупок и результатах аудита контрактов, а также обоснование цены контракта, выбор процедуры закупки, изменение или расторжение контракта;
- введение институтов общественного контроля за государственными закупками и контрактной службы заказчиков — подразделения, отвечающего за реализацию всего цикла закупок;
- расширенный перечень процедур определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) для обеспечения государственных и муниципальных нужд с учетом дополнительных требований к участникам процедур закупок и методов определения начальной (максимальной) цены контракта.

Данным законопроектом предусматриваются 8 расчетных методов определения заказчиком начальной (максимальной) цены контракта, способствующих объективному учету особенностей ценообразования для различных видов товаров (работ, услуг).

Основной способ выбора исполнителя — открытый, одноэтапный конкурс. Электронный аукцион сохраняется только для закупок простых, типовых товаров. Для размещения заказов на высокотехнологичную инновационную продукцию предусматриваются следующие способы:

- конкурс с ограниченным участием;
- двухэтапный конкурс;
- закрытый конкурс с ограниченным участием;
- закрытый двухэтапный конкурс;

2. Введение антидемпинговых мер — установление обязанности участников при представлении заявки, содержащей предложение о цене контракта на 25% или более ниже начальной (максимальной) цены контракта, представить соответствующие расчеты и обоснования.

Вступление ФЗ в силу по истечении 1 года после дня его официального опубликования. Устанавливаются переходные положения до 01.01.2015.

## Некоторые итоги

Отсутствие закона о госзаказе приводило к коррупции и тормозило развитие экономики в целом.

Данный законопроект существенно расширяет способы определения поставщиков товаров или исполнителей госконтрактов. Помимо существующих на сегодняшний день трех способов — аукциона, конкурса и запроса котировок, — должны появиться и другие формы: конкурс с ограниченным участием,

## О.Л.МИХЕЕВ, заместитель Председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по энергетике:



Законопроект предусматривает, что Аукционный перечень (предметы заказа, для которых электронный аукцион — единственный способ закупки) будет пересмотрен в сторону уменьшения. В результате доля размещения заказа через электронные аукционы будет существенно сокращена. Открытость и прозрачность процедур теряется. Субъективная оценка заявок будет осуществляться по субъективным принципам. Также федеральная контрактная система не вводит новые электронные способы размещения заказа. В результате

транзакционные издержки на бумажные отправления значительно повысятся, доступность госзаказа для иногородних участников значительно сократится.

Далее, минимальный срок подачи заявок устанавливается в 7 дней вне зависимости от начальной максимальной цены контракта (ст. 56). Учитывая, что закон предусматривает право заказчика выбирать способ проведения закупки, заказчик будет иметь возможность объявить миллиардный аукцион в 7-дневный срок, с тем, чтобы не «свои» участники не имели возможности к нему подготовиться и поучаствовать.

Обеспечение заявок для всех способов закупок становится правом, а не обязанностью заказчика (ст. 40). Размер обеспечения — до 5%, а для аукционов с начальной ценой не выше 1 млн руб. — не более 1%. В настоящее время доля закупок до 1 млн руб. составляет 60,31%. Часто заказчики будут «забывать» использовать этот инструмент, на аукцион без обеспечения будут приходить участники, которым «нечего терять». Результат — сорванные закупки.

В результате принятия данного законопроекта взятый ранее курс на публичность и прозрачность торгов будет кардинально изменен, госзаказ опять станет «закрытым клубом для своих».

двухэтапный конкурс, запрос предложений, закрытые способы определения поставщиков, а также возможность заключения контракта с единственным поставщиком. При этом при наличии у двух и более заказчиков потребности в одних и тех же товарах или услугах, они смогут проводить закупки совместно. В этом случае контракт нужно будет заключать с каждым заказчиком.

Ко второму чтению были значительно переработаны ряд статей закона, в частности: статьи об антидемпинговых мерах, позволяющих заказчику отклонять заявки с необоснованно заниженными ценами. Вначале правительство предлагало такой вариант: предприятие, которое заявит о своей готовности выполнить заказ более чем на 25% дешевле от заявленной стоимости, будет обязано предоставить расчет своей цены, а также обосновать ее. В случае если речь идет о поставке товаров, то потребовалось бы предоставление гарантийного письма от производителя, подтверждающее реальность указанных цен.

В конечном варианте закона, подготовленном к третьему чтению, говорится о том, что при понижении цены на 25% и более компания будет обязана предоставить заказчику

финансовое обеспечение в 1,5 раза больше указанного в конкурсной документации, но не менее чем в размере аванса, если он предусмотрен. Эти правила будут распространяться на заказы стоимостью свыше 15 млн руб. А вот для более мелких заказов предусматриваются льготные, щадящие условия: вместо финансовых гарантий участник конкурса может сослаться на исполненные без нарушений в течение последнего года 3 контракта. Если их будет гораздо больше, то 75% из них должны быть выполнены без применения к компании неустоек.

Как уж говорилось выше, в законе прописана статья, согласно которой общественные объединения смогут направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и ходе исполнения контрактов, обращаться в государственные органы с просьбой провести проверку. Членам общественных организаций будет позволено обращаться в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях заказчика, должностных лиц признаков состава преступления, а также обращаться в суд с жалобами в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц.

ИНФОРМАЦИОННАЯ ЛЕНТА

25-26 сентября 2013 г. состоится юбилейный X Всероссийский Конгресс

**«Управление государственной и муниципальной собственностью 2013 осень»**

Конгресс пройдет в гостинице «Космос». Организатором Конгресса является компания «АСЭРГРУПП».

В рамках Конгресса пройдет Всероссийская конференция

**«Корпоративное управление: правовые аспекты 2013»** (27 сентября, отель «Балчуг Кемпински Москва»).

Программа Конгресса включает семинары и круглые столы по наиболее актуальным вопросам:

- Актуальные вопросы Дорожной карты «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики».
- Учет федерального имущества: законодательство и практика.
- Порядок ведения органами местного самоуправления реестров муниципального имущества.
- Развитие конкуренции при осуществлении закупок, новые правила государственных и муниципальных закупок.
- Регистрация прав государственного и муниципального имущества. Основные изменения в связи с совершенствованием Гражданского кодекса РФ.
- Налогообложение государственного и муниципального имущества.
- Вопросы исчисления и уплаты НДС на платежи аренды и сопутствующих услуг.
- Практика заключения договоров аренды государственного и муниципального имущества.
- Вопросы передачи имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.
- Правовой режим имущества государственных и муниципальных бюджетных и автономных учреждений.
- Актуальные вопросы передачи имущества Министерства обороны РФ в собственность публично-правовых образований.
- Актуальные проблемы судебно-арбитражной практики по спорам с участием государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений.
- Планы по приватизации государственного имущества на ближайшую перспективу. Порядок проведения торгов, электронные торги. Антимонопольный контроль при проведении торгов по продаже госимущества (ст. 18.1).
- Спорные ситуации и практические рекомендации по вопросу оценки государственного и муниципального имущества, в том числе при подготовке к приватизации, при залоге имущества, при сдаче в аренду.

К участию в Конгрессе приглашены представители Министерства финансов РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства обороны РФ, Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество), Высшего Арбитражного Суда РФ, НП «Кадастр-оценка», ОАО «Российский аукционный дом» и др.

Подробная программа и условия участия на сайте: [www.gossob.asergroup.ru](http://www.gossob.asergroup.ru)  
Тел./факс: (495) 988-61-15. E-mail: [info@asergroup.ru](mailto:info@asergroup.ru)