

**КонсультантПлюс: ПРАВОВЫЕ НОВОСТИ. СПЕЦИАЛЬНЫЙ ВЫПУСК
"О КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД.
ОБЗОР ИЗМЕНЕНИЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК"**

Исключительные права на представленный материал принадлежат АО "КонсультантПлюс".
При подготовке данного материала использовались документы по состоянию на 30.04.2013

8 апреля 2013 г. на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) был опубликован Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон). После вступления в силу Закон будет регулировать отношения по осуществлению закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - госзакупки или закупки) и заменит Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд" (далее - Закон о госзакупках).

Законом предусмотрены существенные изменения правил осуществления госзакупок. Изменения затронут как деятельность государственных и муниципальных заказчиков по организации и проведению закупок, так и деятельность участников госзакупок. В Российской Федерации будет создана контрактная система в сфере закупок, товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контрактная система), которая будет регулировать государственные закупки от этапа планирования и до этапа оценки их эффективности. Впрочем, значительная часть положений Закона о госзакупках сохранится в новой системе в той или иной форме. В частности, почти не изменятся существующие способы проведения госзакупок.

В дополнение к старым способам определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) Законом вводятся новые. Например, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений. Открытый аукцион будет проводиться только в форме электронного аукциона.

Изменяются правила определения начальной цены госконтракта, правила оценки заявок на участие в госзакупках, правила изменения и расторжения госконтракта, правила надзора за деятельностью государственных и муниципальных заказчиков. Законом будут установлены особенности исполнения уже заключенных контрактов.

Отметим, что многие новые положения Закона смогут применяться только после утверждения необходимых подзаконных актов, большинство из которых должно будет разработать Правительство РФ. Например, Правительство РФ должно будет принять акты, определяющие порядок функционирования единой информационной системы, порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения федеральных нужд, порядок обоснования закупок.

Закон будет вступать в силу поэтапно. Большая часть его положений начнет действовать 1 января 2014 г., однако для отдельных положений предусмотрены более поздние сроки. Окончательно Закон должен вступить в силу 1 января 2017 г.

1. Планирование, обоснование и нормирование в контрактной системе

а) Планирование

Закон предусматривает, что каждая государственная и муниципальная закупка должна быть запланирована. Заказчики будут обязаны утверждать, помимо плана-графика, составление которого предусмотрено действующим законодательством (ч. 5.1 ст. 16 Закона о госзакупках), план закупок на срок действия соответствующего бюджета (ст. 17 Закона).

В планах закупок будут указываться цели осуществления закупок, будут устанавливаться наименование и описание объектов закупок, сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок, объемы финансового обеспечения, а также некоторые иные сведения.

План закупок формируется в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы РФ и утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения до заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством.

Согласно планам закупок заказчики обязаны формировать планы-графики (ч. 2 ст. 21 Закона). Планы-графики будут основанием для осуществления закупок: заказчик будет вправе осуществить закупку, только если она включена в план-график (ч. 11 ст. 21 Закона).

В соответствии с Законом заказчики должны вносить в планы-графики, среди прочего, следующие

сведения в отношении каждой закупки:

- идентификационный код закупки;
- определенные условия контрактов, включая подробные требования к объектам закупок;
- способ определения поставщиков и обоснование его выбора;
- начальная (максимальная) цена контракта.

Кроме того, Законом определены случаи обязательного изменения плана-графика. Например, это ситуация, когда вносятся коррективы в план закупок. Другие случаи изменения плана-графика перечислены в ч. 13 ст. 21 Закона. Если первичные закупки будут признаны несостоявшимися, то проведение повторных закупок будет возможно только после внесения изменений в план-график (например, ч. 2 ст. 55 Закона).

Отметим, что действующей редакцией Закона о госзакупках также установлена обязанность заказчиков разрабатывать и публиковать планы-графики, которые подлежат изменению в случаях, установленных п. 15 приложения N 2 к Приказу Минэкономразвития России N 761, Казначейства России N 20н от 27.12.2011 <*>. Часть 13 ст. 21 Закона закрепляет перечень таких случаев на уровне федерального закона и уточняет его. В частности, план-график будет подлежать изменению в случае увеличения или уменьшения цены контракта, независимо от объема такого увеличения (уменьшения).

<*> Приказ Минэкономразвития России N 761, Казначейства России N 20н от 27.12.2011 "Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков".

Требования Закона об обязательном планировании закупок вступят в силу с 1 января 2015 г. (ч. 2 ст. 114 Закона), требование об осуществлении закупок только в соответствии с утвержденными планами-графиками - с 1 января 2016 г. (ч. 3 ст. 114 Закона).

б) Обоснование закупок

В соответствии с Законом заказчик необходимо будет обосновывать каждую свою закупку. Обоснование закупок осуществляется при формировании плана закупок и плана-графика и устанавливает соответствие планируемых закупок целям их осуществления.

В соответствии со ст. 13 Закона закупки осуществляются для:

1) достижения целей и реализация мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования РФ), государственными программами субъектов РФ (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов РФ), муниципальными программами;

2) исполнения международных обязательств Российской Федерации, реализация межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация (за исключением исполняемых в соответствии с государственными программами, перечисленными в предыдущем пункте);

3) выполнения функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами РФ, государственных органов субъектов РФ, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов (за исключением функций и полномочий, перечисленных в предыдущих пунктах).

В планах закупки необходимо будет обосновывать, каким именно образом объект госзакупки послужит достижению указанных целей. В планах-графиках будет обосновываться начальная (максимальная) цена контракта и способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Отметим, что этим будут существенно расширены требования к обоснованию закупок, поскольку согласно Закону о госзакупках заказчики должны обосновывать только начальную (максимальную) цену контракта при осуществлении каждой конкретной закупки (см., например, п. 4.4 ч. 4 ст. 22, п. 6.1 ч. 3 ст. 41.6, п. 8 ст. 43 Закона о госзакупках).

Если в ходе мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок закупка признается необоснованной, органы контроля, указанные в п. 3 ч. 1 ст. 99 Закона выдают предписание об устранении выявленного нарушения и привлекают виновных в этом лиц к ответственности (ч. 6 ст. 18 Закона).

Нормы об обосновании закупок вступят в силу с 1 января 2015 г.

в) Нормирование

Законом установлено, что товары, работы и услуги, приобретаемые для обеспечения государственных и муниципальных нужд, должны обеспечивать эти нужды, но не иметь избыточных потребительских свойств и не являться предметами роскоши (ч. 2 ст. 19 Закона).

В соответствии с утвержденными Правительством РФ общими требованиями высшие

исполнительные органы госвласти субъектов РФ и местные администрации будут устанавливать свои правила нормирования. Правила нормирования для обеспечения федеральных нужд будут устанавливаться Правительством РФ (ч. 4 ст. 19 Закона).

г) Общественное обсуждение закупок

В соответствии с Законом Правительство РФ сможет установить случаи обязательного общественного обсуждения закупок (ст. 20 Закона). Такое обсуждение должно начинаться с даты размещения планов закупок в единой информационной системе (ч. 1 ст. 20 Закона), а заканчиваться не позднее чем за пять дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе или аукционе либо не позднее чем за два дня до даты окончания срока подачи заявок на участие в запросе котировок (ч. 1 ст. 36 Закона). Осуществлять закупки, подлежащие общественному обсуждению, без проведения такого обсуждения будет запрещено.

В законодательстве субъектов РФ, а также в муниципальных правовых актах могут быть установлены иные случаи проведения общественного обсуждения госзакупок для соответственно обеспечения нужд субъекта РФ или муниципальных нужд.

Нормы об обязательном общественном обсуждении закупок вступят в силу с 1 января 2016 г. (ч. 3 ст. 114 Закона). В 2014 и 2015 гг. будет действовать правило, согласно которому общественному обсуждению подлежат закупки в случае, если начальная (максимальная) цена контракта либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает один миллиард рублей (ч. 3 ст. 112 Закона).

2. Единая информационная система

В Законе предусмотрено создание единой информационной системы, содержащей данные обо всех этапах госзакупок, начиная с этапа их планирования. Единая информационная система, с одной стороны, будет инструментом сбора сведений в сфере госзакупок, с другой стороны - инструментом контроля за взаимным соответствием сведений, содержащихся в различных документах (например, соответствием информации, включенной в планы-графики, информации, указанной в планах закупок).

В эту систему будут включены документы по планированию закупок и по реализации планов, информация о закупках и об исполнении контрактов, а также иные сведения, предусмотренные Законом (ч. 3 ст. 4 Закона). Круг таких сведений крайне широк. Например, в систему будут вноситься все реестры, предусмотренные Законом, библиотека типовых условий контрактов, результаты мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок.

Информация будет общедоступна на официальном сайте контрактной системы. Его адрес определит Правительство РФ.

Напомним, что сейчас на официальном сайте zakupki.gov.ru для общего доступа бесплатно публикуются сведения о размещении заказа и заключении госконтракта, но не о ходе его исполнения (ч. 6 и 8 ст. 16 Закона о госзакупках).

Субъекты РФ и муниципальные образования вправе будут создавать региональные и муниципальные информационные системы, существующие помимо единой информационной системы. Однако они должны быть интегрированы с ней.

Большинство норм о единой информационной системе вступит в силу с 1 января 2014 г., однако есть исключения. С 1 января 2015 г. (ч. 2 ст. 114 Закона) в информационной системе должна будет отражаться информация о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, покупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также информация, полученная в результате размещения заказчиками запросов цен на товары, работы, услуги (п. 16 ч. 3 ст. 4 Закона). С 1 января 2016 г. (ч. 3 ст. 114 Закона) вступят в силу нормы, в соответствии с которыми единая информационная система должна стать инструментом по обеспечению контроля за взаимным соответствием информации, содержащейся в различных документах в сфере закупок (п. 2 ч. 1 ст. 4 Закона), а также нормы, устанавливающие требования о включении в единую информационную систему планов закупок, планов-графиков, а также информации о их реализации (п.п. 1 - 3 ч. 3 ст. 4 Закона).

Порядок и сроки ввода единой информационной системы в эксплуатацию установит Правительство РФ. До ввода системы в эксплуатацию информация, которая должна в ней содержаться, будет размещаться на сайте zakupki.gov.ru в порядке, определенном Правительством РФ (ч. 5 ст. 112 Закона).

3. Новые требования к процедуре заключения и содержанию контрактов

Закон устанавливает новые требования к описанию объекта закупок, обоснованию начальной цены, обеспечению заявки на участие в закупке, оценке заявок, а также к участникам закупок. Эти требования будут распространяться на все способы заключения государственных и муниципальных контрактов.

а) Требования к участникам закупок

В Законе установлены требования к участникам закупок в любых формах. Требования, которые Закон о госзакупках предъявляет к участникам торгов, практически в неизменном виде (за некоторыми исключениями, о которых будет сказано ниже) включены в ст. 31 Закона.

Были изменены следующие требования:

1) об отсутствии недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации. Теперь при расчете таких сумм не будут учитываться следующие суммы (п. 5 ч. 1 ст. 31 Закона):

- на которые предоставлены отсрочка, рассрочка, инвестиционный налоговый кредит в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

- которые реструктурированы в соответствии с законодательством РФ;

- по которым имеется вступившее в законную силу решение суда о признании обязанности заявителя по уплате этих сумм исполненной;

- которые признаны безнадежными к взысканию в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;

2) об отсутствии участника в реестре недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей). Проверка того, включена ли организация, выступающая в качестве участника закупки, в данный реестр, теперь будет не правом, а обязанностью заказчика. Более того, он должен будет проверять присутствие в данном реестре не только участника закупки, но и его учредителей, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа (п. 6 ч. 1 ст. 31 Закона).

3) об обладании участником закупки исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты (за исключением случаев, когда контракт заключается на создание произведения литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма). В соответствии с Законом данное требование будет устанавливаться к участникам закупки в обязательном порядке, а не по усмотрению заказчика, как это предусмотрено в п. 1 ч. 2 ст. 11 Закона о госзакупках.

Кроме того, был добавлен ряд новых требований, которые также должны будут предъявляться ко всем участникам закупок:

1) правомочность участника закупки заключать контракт;

2) отсутствие у участника закупки - физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа или главного бухгалтера участника закупки - юридического лица судимости за преступления в сфере экономики (за исключением лиц, у которых такая судимость погашена или снята), а также неприменение в отношении указанных физических лиц наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, связанной с поставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг, являющихся объектом осуществляемой закупки, и административного наказания в виде дисквалификации;

Правительство РФ вправе устанавливать дополнительные требования к участникам закупок отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов. Об этом будет сказано ниже, в разделе о соответствующих видах закупок.

Если участник закупки не соответствует требованиям, установленным в ч. 1 и 2 ст. 31 Закона, то в любой момент до заключения госконтракта его можно будет отстранить от закупки или отказаться от заключения с ним контракта (ч. 9 ст. 31 Закона). Такое же последствие наступает, если выяснится, что участник закупки предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям.

Кроме того, заказчик обязан будет отказаться от исполнения уже заключенного контракта, если обнаружит, что поставщик (подрядчик, исполнитель) не соответствует установленной документацией о закупке требованиям к участникам процедуры закупки или предоставил недостоверную информацию о своем соответствии таким требованиям, что позволило ему стать победителем процедуры определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 15 ст. 95 Закона).

б) Сообщение сведений о выгодоприобретателях

Участник закупки, заключающий контракт, чья начальная цена превышает размер, который будет установлен Правительством РФ, обязан будет предоставить сведения о фамилиях, именах и отчествах следующих физических лиц (ч. 19 ст. 34 Закона):

- своих выгодоприобретателей;

- единоличного исполнительного органа хозяйственного общества;

- членов коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества;
- руководителя учреждения или унитарного предприятия;
- иных органов управления юридических лиц участников закупки.

Под выгодоприобретателем понимается лицо, которое владеет напрямую или косвенно более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества (ч. 19 ст. 34 Закона).

Невыполнение данной обязанности не влечет автоматической недействительности заключенного контракта, однако суд может признать такой контракт недействительным, если будут доказаны два обстоятельства:

- 1) родственная связь кого-либо из перечисленных выше лиц с руководителем заказчика, членом комиссии по осуществлению закупок, руководителем контрактной службы, контрактным управляющим;
- 2) личная заинтересованность указанных должностных лиц в заключении и исполнении такого контракта.

в) Описание объектов госзакупок

Закон содержит единые требования к описанию объекта закупок, которое заказчик дает в документации о закупке, независимо от способа их осуществления (ч. 1 ст. 33 Закона). В Законе о госзакупках данные требования установлены для каждого способа осуществления закупок отдельно (см. ст. 22, ст. 34 Закона о госзакупках). В целом правила описания объектов закупки изменились не очень существенно, однако определенные изменения есть.

В соответствии с Законом описание объекта закупки должно носить объективный характер, содержать указания на функциональные, технические, качественные и эксплуатационные характеристики. При этом в описание объекта закупок не должны включаться сведения о товарных знаках, знаках обслуживания, фирменных наименованиях и иных способах идентификации конкретного товара или производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупок. Исключение возможно только в случае, когда не имеется другого способа обеспечить точное и четкое описание характеристик объекта закупки.

Нововведением Закона станет то, что описание объекта закупки должно по возможности содержать стандартные показатели, требования, условные обозначения и терминологию, касающуюся его технических и качественных характеристик (п. 2 ч. 1 ст. 33 Закона).

Как указано в ч. 2 ст. 33 Закона, документация о закупке должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги потребностям заказчика (подробнее см. Обоснование закупок). При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

г) Начальная (максимальная) цена контракта

Закон гораздо подробнее регулирует обоснование начальной (максимальной) цены контракта, чем Закон о госзакупках. Заказчики обязаны будут руководствоваться следующими методами обоснования начальной цены контракта:

- метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка);
- нормативный метод;
- тарифный метод;
- проектно-сметный метод;
- затратный метод.

Перечисленные правила применяются к цене контракта и в предусмотренных Законом случаях к цене контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Приоритетным является метод сопоставления рыночных цен, остальные могут применяться только в случаях, определенных в ч. 7 - 11 ст. 22 Закона.

При использовании метода сопоставления рыночных цен заказчик устанавливает начальную (максимальную) цену контракта на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ и услуг, а при отсутствии идентичных товаров, работ и услуг - однородных товаров, работ и услуг.

Вопрос об идентичности или однородности товаров, работ и услуг заказчик будет решать самостоятельно, руководствуясь методическими рекомендациями, которые должен будет утвердить федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы. В Законе определен только общий подход к тому, какие товары, работы и услуги признаются идентичными, а какие - однородными (ч. 13 - 15 ст. 22 Закона).

В Законе перечислено, какую информацию о ценах товаров, работ и услуг заказчик может использовать в целях определения начальной (максимальной) цены контракта. Например, это может быть информация об исполненных контрактах, по которым не была взыскана неустойка (штраф, пени), либо информация о котировках на электронных площадках, данные статистической отчетности (ч. 18 ст. 22

Закона).

Отметим, что в Законе о госзакупках также содержится требование об обосновании начальной (максимальной) цены контракта, однако в нем, в отличие от Закона, не определены методы расчета такой цены. Для отдельных видов контрактов полномочия на установление подобных требований переданы Правительству РФ (ст. 19.1 Закона о госзакупках).

д) Обеспечение заявок

В Законе подробно описаны правила обеспечения заявок при проведении конкурсов и аукционов. В отличие от Закона о госзакупках по Закону установление обеспечения заявок станет обязанностью, а не правом заказчика. Соответствующие нормы выделены в отдельную статью (ст. 44 Закона). В этом еще одно отличие Закона от Закона о госзакупках, в котором указанные правила содержатся в статьях, регулирующих порядок проведения конкурсов и аукционов (например, п. 3 ч. 1 ст. 12, ч. 4 ст. 20, ст. 21, ч. 5 ст. 32 Закона о госзакупках).

Размер обеспечения должен составлять от одной второй процента до пяти процентов начальной (максимальной) цены контракта, а при проведении аукциона с начальной (максимальной) ценой контракта не превышает трех миллионов рублей - один процент (п. 14 ст. 44 Закона).

Допустимы два способа обеспечения заявок: внесение денежных средств и предоставление банковской гарантии.

Обеспечение электронного аукциона может предоставляться только путем внесения денежных средств (ч. 2 ст. 44 Закона).

Для других способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), если это будет предусмотрено конкурсной документацией, участники процедур закупок смогут предоставлять обеспечение в форме безотзывной банковской гарантии, выданной банком, который включен в перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения (ч. 1 ст. 45 Закона, п. 4 ст. 176.1 НК РФ). Гарантия, предоставляемая участником закупки в качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе либо в качестве обеспечения исполнения контракта, должна быть внесена в реестр банковских гарантий (ч. 8 ст. 45 Закона). Отметим, что такой реестр появится только после вступления Закона в силу. Закон о госзакупках норм о создании и ведении подобного реестра не содержит.

В отличие от Закона о госзакупках Законом устанавливаются подробные требования к содержанию банковской гарантии, а также условия ее приема заказчиком в качестве обеспечения (ст. 45 Закона). Например, в банковскую гарантию запрещено будет включать условия о предоставлении заказчиком гаранту судебных актов, подтверждающих неисполнение принципалом обязательств, обеспечиваемых банковской гарантией (ч. 4 ст. 45 Закона).

Если до дня рассмотрения и оценки заявок на счет заказчика не поступили денежные средства, являющиеся обеспечением заявки, то участник процедуры закупок признается непредставившим обеспечение заявки, даже если он документально подтвердил внесение таких денежных средств.

Это правило не применяется при проведении электронного аукциона (ч. 5 ст. 44 Закона), в отношении которого установлен особый порядок предоставления обеспечения заявки. При проведении электронного аукциона участник должен перечислить денежные средства, предназначенные для обеспечения заявки, на счет оператора электронной площадки в банке.

Оператор электронной площадки обязан в течение одного часа с момента получения заявки на участие в электронном аукционе блокировать денежные средства в размере обеспечения такой заявки (ч. 18 ст. 44 Закона). Отсутствие на указанном счете средств, достаточных для обеспечения заявки, влечет возврат заявки участнику.

Денежные средства, внесенные в качестве обеспечения заявки, возвращаются участнику конкурса или аукциона в следующих случаях (ч. 6 ст. 44 Закона):

- 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 обеспечение возвращается всем участникам, кроме победителя. Победителю обеспечение возвращается после заключения контракта;

- отклонение заявки участникам закупки;

- отмена определения поставщика (подрядчика, исполнителя);

- отзыв заявки участником до окончания срока подачи заявок;

- получение заявки на участие в процедуре определения поставщика (подрядчика, исполнителя) после окончания срока подачи заявок;

- отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ заказчика от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с ч. 9 и 10 ст. 31 Закона.

Банковская гарантия в указанных случаях не возвращается, взыскание по ней не производится (ч. 7

ст. 44 Закона).

В Законе предусмотрено несколько оснований для удержания заказчиком обеспечения заявок (ч. 13 ст. 44 Закона). Возврат денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок, не осуществляется (в случае проведения электронного аукциона - денежные средства, предоставленные в качестве обеспечения заявок, перечисляются на указанный заказчиком счет, на котором учитываются операции с поступающими ему средствами), либо уплачиваются денежные суммы по банковской гарантии, в следующих случаях:

- уклонение или отказ участника закупки от заключения контракта;
- непредоставление или предоставление с нарушением условий, установленных Законом, обеспечения исполнения контракта заказчику до того, как контракт заключен;
- изменение или отзыв участником закупки заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) после истечения срока окончания подачи таких заявок.

е) Обеспечение исполнения контракта

Закреплена обязанность заказчика устанавливать требование об обеспечении исполнения практически всех государственных и муниципальных контрактов (ч. 1 ст. 96 Закона). Исключение предусмотрено только для некоторых видов госконтрактов, заключаемых по результатам осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 2 ст. 96 Закона): для таких контрактов заказчик вправе установить обеспечение, но не обязан это делать.

Также определено, что правила об обеспечении исполнения контракта не применяются, в случаях, когда участником закупки является государственное или муниципальное казенное учреждение (ч. 8 ст. 96 Закона).

Исполнение контракта может быть обеспечено либо внесением денежных средств на счет заказчика, либо предоставлением банковской гарантии по выбору участника закупки. В отношении банковской гарантии устанавливается требование о том, что срок ее действия должен превышать срок действия контракта не менее чем на один месяц (ч. 3 ст. 96 Закона).

Законом установлен следующий размер обеспечения:

- от 5 до 30 процентов от начальной (максимальной) цены контракта, если начальная (максимальная) цена контракта равна или менее 50 млн руб.;
- от 10 до 30 процентов от начальной (максимальной) цены контракта, если начальная (максимальная) цена контракта превышает указанную выше сумму.

Если предусмотрена выплата аванса, то размер обеспечения исполнения контракта не может быть меньше размера аванса, даже когда сумма аванса превышает 30 процентов начальной (максимальной) цены контракта. В последнем случае обеспечение устанавливается в размере аванса (ч. 6 ст. 96 Закона).

Размер обеспечения может быть уменьшен в ходе исполнения контракта по инициативе поставщика (подрядчика, исполнителя), который вправе предоставлять заказчику новое обеспечение, уменьшенное в соответствии с объемом выполненных обязательств по контракту. Одновременно с этим поставщик (подрядчик, исполнитель) может изменить и способ обеспечения исполнения контракта (ч. 7 ст. 96 Закона).

Отметим, что согласно Закону о госзакупках обеспечение исполнения контракта во многих случаях устанавливается по инициативе заказчика. Исключение составляют только контракты с начальной ценой свыше 50 млн руб., в отношении которых установление обеспечения исполнения контракта является не правом, а обязанностью заказчика (п. 15.2 ч. 4 ст. 22, п. 9 ч. 4 ст. 34, п. 11 ч. 3 ст. 41.6 Закона о госзакупках).

Повышенный размер обеспечения как средство борьбы с демпингом

При проведении конкурса и аукциона Закон предусматривает повышенный размер обеспечения в ситуации, когда при начальной (максимальной) цене контракта более 15 млн руб. участник закупки снижает ее на 25 процентов и более (ч. 1 ст. 37 Закона). В таком случае контракт заключается с победителем закупки только после того, как он предоставит обеспечение исполнения контракта, в полтора раза превышающее размер обеспечения, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона.

Если же начальная (минимальная) цена контракта равна или менее 15 млн руб., то участник закупки может предоставить либо повышенное обеспечение, либо информацию, подтверждающую его добросовестность. К такой информации относятся сведения об определенном количестве и стоимости госконтрактов, заключенных с таким участником и исполненных им без применения неустоек (штрафов, пеней) (ч. 3 ст. 37 Закона).

ж) Оценка заявок

Законом изменяются критерии, по которым оцениваются заявки участников процедур закупок.

В настоящее время обязательным назван только один критерий - цена контракта. Однако при проведении конкурса помимо цены контракта заказчик должен использовать еще хотя бы один критерий оценки, установленный Законом о госзакупках: качество работ, расходы на эксплуатацию товара, сроки предоставления гарантии качества и т.д. (п. 6 Правил оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт (гражданско-правовой договор бюджетного

учреждения) на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 10.09.2009 N 722).

В Законе содержится сходная норма - заказчик обязан будет применять минимум два критерия оценки (ч. 4 ст. 32 Закона), один из которых обязательно должен быть ценой. Однако сами критерии оценки изменились.

Так, помимо цены контракта в Законе указаны следующие критерии (ч. 1 ст. 32 Закона):

- расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, на использование результатов работ;
- качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупок;
- квалификация участников закупки, включая наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и иных необходимых для исполнения контракта материальных ресурсов, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

В отношении цены контракта указано, что значимость этого критерия не должна быть ниже значимости критерия расходов на эксплуатацию и ремонт товаров и на использование результатов работ (ч. 5 ст. 32 Закона). Если же государством установлены фиксированные цены на товары, работы, услуги, то заказчик вправе не использовать названные два критерия (ч. 8 ст. 32 Закона).

Отдельные особенности процедуры оценки заявок установлены в отношении контракта на исполнение, а также финансирование проката или показа национального фильма, на выполнение научно-исследовательских и опытно-конструкторских или технологических работ, а также на создание произведения литературы и искусства (ч. 6 ст. 32 Закона).

Случаи применения иных критериев оценки заявок

В Законе установлено два случая, когда заказчик вправе оценивать заявки по иным критериям:

1) если проводится запрос предложений, то заказчик имеет право не применять вышеперечисленные критерии, а установить по своему усмотрению иные критерии оценки заявок, окончательных предложений, а также установить иные величины значимости критериев (ч. 2 ст. 32 Закона);

2) если целью является заключение контракта, предусматривающего закупку товара или работы, последующие обслуживание, эксплуатацию в течение срока службы, ремонт, утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта (контракт жизненного цикла), то вместо всех критериев, перечисленных в п.п. 1 и 2 ч. 1 ст. 32 Закона возможно установление одного критерия: критерий стоимости жизненного цикла. Этот критерий будет включать в себя как стоимость закупки товара или работы по созданию объекта, так и стоимость обслуживания такого товара или объекта, их ремонта и утилизации (ч. 3 ст. 32 Закона).

4. Способы осуществления закупок

Заказчики смогут осуществлять закупки одним из следующих способов:

- открытый конкурс;
- конкурс с ограниченным участием;
- двухэтапный конкурс;
- электронный аукцион;
- запрос котировок;
- запрос предложений;
- закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случаях, указанных в ст. 84 Закона;
- закупка у единственного поставщика.

Таким образом, в целом сохранены способы осуществления госзакупок, установленные Законом о госзакупках, однако несколько изменено их содержание, более точно разграничены основания их использования, а также добавлены новые способы.

Так, новыми способами осуществления госзакупок, введенными Законом, являются конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс и запрос предложений. Открытый аукцион может проводиться только в виде электронного аукциона.

а) Открытый конкурс

Под конкурсом в Законе понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта (ч. 3 ст. 24 Закона).

Заказчики по общему правилу должны осуществлять закупки посредством именно открытого конкурса (ч. 2 ст. 48 Закона). Правительство РФ вправе установить требования к содержанию, составу, порядку разработки типовой конкурсной документации. Типовая конкурсная документация обязательна для применения заказчиками (ч. 4 ст. 48 Закона).

Сейчас заказчик может отказаться от проведения открытого конкурса после размещения извещения о

его проведении на официальном сайте (ч. 5 ст. 21 Закона о госзакупках). Законом такое право заказчика не предусмотрено. После того как заявление размещено, заказчик сможет только изменить содержание извещения, причем не позднее, чем за пять дней до дня окончания подачи конкурсных заявок (ч. 4 ст. 49 Закона). Более того, Закон ограничивает указанное право заказчика, который не сможет изменить объект закупок или увеличить размер обеспечения заявок.

В Законе изменены правила подачи и вскрытия конкурсных заявок (см. ст. ст. 51 и 52 Закона и ст. ст. 25 и 26 Закона о госзакупках).

В частности, Законом добавлены новые документы, которые в некоторых случаях участники конкурса будут обязаны прикладывать к заявкам:

1) если это предусмотрено конкурсной документацией - копии документов, подтверждающих соответствие товара, работы или услуги требованиям, установленным законодательством РФ (при наличии в законодательстве РФ таких требований к указанным товару, работе или услуге). При этом не допускается требовать представления таких документов, если в соответствии с законодательством РФ они передаются вместе с товаром;

2) если предлагаемая участником цена контракта ниже начальной (максимальной) цены контракта на 25 процентов и более - документы, подтверждающие добросовестность участника открытого конкурса (подробнее см. Повышенный размер обеспечения как средство борьбы с демпингом).

Рассмотрение и оценка заявок

Некоторые изменения коснутся правил рассмотрения и оценки заявок. Во-первых, рассмотрение и оценка заявок будут осуществляться как единая процедура, и для нее будет установлен единый срок - 20 дней со дня вскрытия конвертов с конкурсными заявками.

В Законе о госзакупках установлены два отдельных срока:

- срок рассмотрения конкурсных заявок составляет 20 дней со дня вскрытия конвертов (открытия доступа к поданным в электронной форме заявкам) (ст. 27 Закона о госзакупках);

- срок оценки конкурсных заявок составляет 10 дней со дня подписания протокола рассмотрения конкурсных заявок (ст. 28 Закона о госзакупках).

Во-вторых, Законом определены особенности рассмотрения и оценки заявок на приобретение товаров, выполнение работ и оказание услуг в сфере науки, культуры и искусства. В таких случаях заказчик сможет продлевать срок рассмотрения и оценки конкурсных заявок на десять рабочих дней, соответственно, максимальный срок для рассмотрения такого типа заявок составит 20 дней плюс 10 рабочих дней (ч. 1 ст. 53 Закона). Напомним, что согласно ст. 31.6 Закона о госзакупках такой срок составляет 60 дней со дня подписания протокола рассмотрения заявок на участие в конкурсе.

Результаты рассмотрения и оценки заявок фиксируются в протоколе рассмотрения и оценки заявок либо в протоколе рассмотрения единственной заявки на участие в конкурсе, если была подана только одна заявка (ч. 10 и 11 ст. 53 Закона).

Заключение контракта

Законом определены следующие сроки заключения контракта с победителем конкурса: контракт заключается не ранее чем через 10 дней и не позднее чем через 20 дней с даты размещения в единой информационной системе протокола рассмотрения и оценки заявок на участие в конкурсе (при проведении закрытого конкурса - с даты подписания протокола). Для сравнения, в ч. 1.1 ст. 29 Закона о госзакупках установлен только минимальный срок для заключения госконтракта - не ранее чем через 10 дней со дня размещения на официальном сайте протокола оценки и сопоставления заявок (при проведении закрытого конкурса - со дня подписания протокола).

Что касается последствий для победителя конкурса, уклоняющегося от заключения контракта, то предусмотренные Законом последствия отличаются от установленных в ч. 2 ст. 29 Закона о госзакупках. Теперь заказчик не вправе будет обратиться в суд с требованием о понуждении победителя конкурса заключить контракт - он сможет только подать иск о возмещении убытков (ч. 4 ст. 54 Закона). При этом у заказчика сохраняется право обратиться с предложением о заключении контракта к участнику, заявке которого присвоен второй номер. Принудить этого участника, если и тот будет уклоняться от заключения договора, заказчик также не сможет (ч. 4 и 5 ст. 54 Закона и ч. 2 ст. 29 Закона о госзакупках).

Законом определен фиксированный срок для подписания победителем закупки контракта - 15 дней с даты получения проекта контракта от заказчика (ч. 3 ст. 54 Закона). Напомним, согласно Закону о госзакупках этот срок устанавливается в конкурсной документации (ч. 1 ст. 29 Закона о госзакупках).

Сроки для заключения контракта могут быть продлены, но не более чем на 30 дней, в случае наличия принятых судом или арбитражным судом судебных актов либо возникновения обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих подписанию контракта (ч. 9 ст. 54 Закона).

Последствия признания конкурса несостоявшимся

Уточнено, как должен поступать заказчик, если конкурс признается несостоявшимся (ст. 55 Закона). Напомним, ст. 31 Закона о госзакупках предоставляет заказчику право выбора действий в случае признания конкурса несостоявшимся: он может либо провести повторный конкурс, либо согласовать с

уполномоченными органами возможность заключить контракт с единственным поставщиком.

В соответствии с Законом, права выбора действий у заказчика не будет. Способ осуществления повторной закупки будет зависеть от оснований признания конкурса несостоявшимся.

Заказчик заключает контракт с единственным поставщиком в следующих случаях:

- была подана только одна заявка;
- только одна заявка по результатам рассмотрения была признана соответствующей установленным требованиям;
- только один участник прошел предквалификационный отбор в конкурсе с ограниченным участием (подробнее см. Конкурс с ограниченным участием).

Заключение контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в таких случаях возможно только по согласованию с соответствующим органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок (п. 25 ч. 1 ст. 93 Закона). Процедура такого согласования должна будет устанавливаться федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок.

Если же не было подано ни одной заявки, либо ни одна заявка не соответствует установленным требованиям, либо никто не прошел предквалификационный отбор, то заказчик обязан будет внести изменения в план-график и, по необходимости, в план закупок и провести повторный конкурс либо новую закупку.

Закон установил, что при проведении повторного конкурса заказчик имеет право продлевать срок исполнения контракта не менее чем на срок, необходимый для проведения повторного конкурса, и увеличивать начальную (максимальную) цену контракта, но не более чем на десять процентов от начальной (максимальной) цены контракта, признанного несостоявшимся (ч. 3 ст. 55 Закона).

В случае признания повторного конкурса несостоявшимся заказчик будет обязан внести изменения в план-график и, по необходимости, в план закупок и получит право провести запрос предложений или осуществить закупку иным образом.

б) Конкурс с ограниченным участием

Конкурс с ограниченным участием - новый способ осуществления закупок - представляет собой разновидность открытого конкурса.

Законом устанавливаются два возможных случая проведения открытого конкурса в такой форме:

- когда товары (услуги, работы) в силу их особой сложности, инновационного или специализированного характера могут быть поставлены или выполнены ограниченным числом поставщиков, имеющих необходимый уровень квалификации. Перечень случаев отнесения товаров (работ, услуг) к товарам (работам, услугам) высокосложного, инновационного или специализированного характера и (или) перечень видов таких товаров (работ, услуг) будет устанавливаться Правительством РФ (ч. 2 ст. 56 Закона);

- когда выполняются работы по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов РФ, по реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, документов Архивного фонда РФ, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов, а также когда выполняются работы (оказываются услуги), связанные с необходимостью допуска подрядчиков, исполнителей к учетным базам данных музеев, архивов, библиотек, к хранилищам (депозитариям) музея, к системам обеспечения безопасности музейных предметов и музейных коллекций, архивных документов, библиотечного фонда (ч. 2 ст. 56 Закона).

Отличие его от открытого конкурса состоит в том, что к участникам конкурса с ограниченным участием Правительство РФ может устанавливать дополнительные требования (см. Требования к участникам закупок). В ч. 2 ст. 31 Закона приводится возможный перечень таких требований, однако он не является закрытым. Дополнительными требованиями могут быть требования к наличию финансовых ресурсов, необходимого оборудования и квалифицированных сотрудников. Соответствие указанным требованиям участники должны отражать в заявке на участие в конкурсе, однако дополнительные требования не могут использоваться в качестве критерия оценки заявок.

При проведении конкурса с ограниченным участием его участники сначала проходят предквалификационный отбор, в ходе которого заказчик выясняет их соответствие дополнительным требованиям, и только потом оцениваются поданные ими заявки (ст. 56 Закона).

в) Двухэтапный конкурс

Законом вводится такой способ осуществления закупок, как двухэтапный конкурс. Он также представляет собой разновидность открытого конкурса. Его особенность состоит в том, что в ходе проведения конкурса заказчик может изменить объект закупки либо критерии оценки заявок.

На первом этапе участники подают первоначальные конкурсные заявки без указания предложений о цене контракта (ч. 4 ст. 57 Закона). Они имеют право не предоставлять обеспечение заявки на первом

этапе конкурса.

Заказчик рассматривает заявки и после завершения первого этапа может уточнить любое требование к функциональным, техническим, качественным или эксплуатационным характеристикам объекта закупок или к критериям оценки конкурсных заявок в соответствии с новыми характеристиками объекта закупок (ч. 9 ст. 57 Закона). По окончании первого этапа конкурса заказчик уведомляет всех участников о внесенных в конкурсную документацию изменениях, а также публикует эту информацию в единой информационной системе.

На втором этапе конкурса участники вправе представить окончательные конкурсные заявки с указанием цены и с учетом измененных параметров контракта либо отказаться от участия в конкурсе. Участие во втором этапе конкурса могут принимать только те участники, которые подали заявки на первом этапе (ч. 14 ст. 57 Закона).

Сфера применения двухэтапного конкурса существенно ограничена по сравнению с иными способами осуществления закупок. Заказчик вправе осуществить закупки данным способом при одновременном соблюдении следующих двух условий (ч. 2 ст. 57 Закона):

- заказчику необходимо обсуждать и уточнять с поставщиками те или иные характеристики объекта закупок;

- конкурс проводится для заключения контракта на проведение научных исследований, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования), экспериментов, изысканий, на поставку инновационной и высокотехнологичной продукции, энергосервисного контракта, а также в целях создания произведения литературы или искусства, исполнения (как результата интеллектуальной деятельности).

г) Электронный аукцион

Аукцион, согласно Закону, может проходить либо в виде электронного аукциона (ст. ст. 59 - 71 Закона), либо в форме закрытого аукциона (ст. ст. 86 - 91 Закона). Проведение открытых аукционов не в электронной форме будет исключено.

В Законе определены случаи, когда заказчик обязан будет осуществлять закупки посредством электронного аукциона. Так, это будет необходимо при закупке товаров (работ, услуг), которые включены в перечень, установленный Правительством РФ, либо в дополнительный перечень, установленный высшим исполнительным органом власти субъекта РФ при осуществлении закупки для обеспечения нужд субъекта РФ (ч. 2 ст. 59 Закона). Однако и товары (работы, услуги), не входящие в указанный перечень, заказчик сможет закупать путем проведения электронного аукциона.

Законом сокращаются сроки проведения такого аукциона для случаев, когда начальная (максимальная) цена превышает 3 млн руб. В таком случае извещение о проведении электронного аукциона должно быть размещено не менее чем за 15 дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в аукционе. Напомним, что по смыслу ч. 1 ст. 41.5 Закона о госзакупках при такой начальной (максимальной) цене контракта извещение публикуется минимум за 20 дней до даты окончания подачи заявок. Минимальный срок размещения извещения о проведении аукциона, начальная (максимальная) цена которого не превышает 3 млн руб., останется неизменным - семь дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в электронном аукционе (ч. 2 ст. 63 Закона и ч. 2 ст. 41.5 Закона о госзакупках).

Как и в ходе проведения открытого конкурса, заказчик будет иметь право изменить условия электронного аукциона, указанные в извещении о его проведении, но не отказаться от его проведения (ч. 6 ст. 63 Закона). Сейчас заказчик имеет право отменить проведение аукциона в электронной форме (ч. 6 ст. 41.5 Закона о госзакупках).

Правила заключения контракта по итогам электронного аукциона, установленные в Законе, в целом повторяют правила, содержащиеся в ст. 41.12 Закона о госзакупках. В то же время Закон предусматривает, что заказчик должен будет предоставлять при заключении контракта дополнительную информацию в случае снижения начальной (максимальной) цены контракта на 25 процентов и более (подробнее см. Повышенный размер обеспечения как средство борьбы с демпингом).

Правила действия заказчика при уклонении победителя электронного аукциона от заключения контракта в целом повторяют аналогичные правила, установленные Законом для открытого конкурса (подробнее см. Открытый конкурс).

Течение сроков для заключения контракта может быть приостановлено, но не более чем на 30 дней, в случае наличия принятых судом или арбитражным судом судебных актов либо возникновения обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих подписанию контракта (ч. 16 ст. 70 Закона).

В Законе предусмотрены следующие возможные ситуации, когда электронный аукцион признается несостоявшимся:

- подана только одна заявка на участие в аукционе. Тогда она оценивается на соответствие требованиям Закона и документации об аукционе, и в случае соответствия с участником аукциона заключается контракт;

- только один участник аукциона признается аукционной комиссией участником. Если он и его заявка

соответствуют требованиям Закона и документации об аукционе, то с ним заключается контракт;

- в течение десяти минут после начала проведения электронного аукциона ни один из участников не подал предложение о цене контракта (ч. 20 ст. 68 Закона). Тогда контракт заключается с тем участником, который подал заявку раньше, если несколько участников и заявок соответствуют требованиям закона и документации об аукционе (если требованиям соответствует только один участник, то контракт заключается с ним);

- не была подана ни одна заявка, либо ни один участник не был допущен к участию в электронном аукционе. Тогда заказчику нужно будет внести изменения в план-график и, по необходимости, в план закупок и провести запрос предложений или осуществить закупку иным образом;

- 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;

- в случае уклонения от заключения контракта участника электронного аукциона, признанного победителем такого аукциона в результате уклонения от заключения контракта первоначального победителя аукциона.

Последствия признания электронного аукциона несостоявшимся частично установлены в ст. 71 Закона.

д) Запрос котировок и запрос предложений

В Законе закреплены два схожих способа проведения закупок: запрос котировок и запрос предложений. Такая форма проведения госзакупок, как запрос котировок, содержится и в Законе о госзакупках (гл. 4 и 5 данного Закона), а вот запрос предложений вводится впервые. Нормы о запросе котировок, установленные Законом, в целом повторяют положения указанных глав Закона о госзакупках.

Сходство запроса котировок и запроса предложений состоит в том, что при проведении этих процедур заказчик через единую информационную систему сообщает неограниченному кругу лиц о своих потребностях в товарах, работах, услугах. Отличие между этими способами проведения закупок состоит в том, как определяется победитель, а также в основаниях их проведения.

При запросе котировок победителем признается участник, предложивший наиболее низкую цену контракта (ч. 1 ст. 72 Закона), при запросе предложений - участник, представивший окончательное предложение, которое наилучшим образом отвечает потребностям заказчика (ч. 1 ст. 83 Закона).

Заказчик вправе проводить запрос котировок или запрос предложений только в случаях, прямо указанных в Законе.

Случаи проведения запроса котировок

Запрос котировок проводится при совокупности нескольких условий:

- цена контракта составляет не более 500 тыс. руб.;

- совокупный объем закупок с помощью запроса котировок составляет в соответствии с планом-графиком не более 10 процентов от общего объема средств заказчика, предусмотренных на все закупки, но не более 100 млн руб. в год (ч. 2 ст. 72 Закона).

Также предусмотрено два специальных вида запроса котировок, в отношении которых Законом устанавливаются особенности регулирования и которые проводятся в целях:

- обеспечения деятельности заказчика на территории иностранного государства;

- оказания скорой или неотложной помощи и нормального жизнеобеспечения граждан.

Случаи проведения запроса предложений

Закон установил девять случаев, когда заказчик вправе проводить запрос предложений (ч. 2 ст. 83 Закона). Например, такая процедура проводится при заключении договора энергоснабжения или договора купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком.

Путем запроса предложений заказчик сможет проводить закупки по договорам, от исполнения которых он отказался (подробнее см. Расторжение контракта). Также посредством этой процедуры заказчик сможет осуществлять закупки, если электронный аукцион или повторный конкурс признаны несостоявшимися, после внесения заказчиком изменения в план-график (подробнее см. Открытый конкурс и Электронный аукцион).

Отметим еще одно различие между запросом котировок и запросом предложений: при осуществлении запроса предложений заказчик не вправе изменять содержание извещения о проведении такого запроса (ч. 5 ст. 83 Закона), в то время как для запроса котировок такая возможность имеется (ч. 6 ст. 74 Закона).

При проведении закупки в форме запроса предложений заказчик не связан критериями оценки заявок, установленными в Законе (подробнее см. Оценка заявок).

Как и в случае осуществления закупок в иных формах, течение срока для заключения контракта может быть приостановлено, но не более чем на 30 дней, в случае наличия принятых судом или арбитражным судом судебных актов либо возникновения обстоятельств непреодолимой силы, препятствующих подписанию контракта (ч. 15 ст. 78 и ч. 21 ст. 83 Закона).

е) Осуществление закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)

Процедура осуществления закупок у единственного поставщика, (подрядчика, исполнителя) (ст. 93 Закона) в целом повторяет аналогичную процедуру, описанную в ст. 55 Закона о госзакупках.

В Законе прямо перечислены случаи, когда заказчик вправе осуществлять закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Согласно Закону любые заказчики смогут осуществить закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), если сумма контракта составляет не более 100 тыс. руб. и совокупный объем таких сделок не превышает пять процентов размера средств, предусмотренных в плане-графике на все закупки заказчика, но составляет не более 50 млн руб. в год. Заказчикам, осуществляющим закупки для нужд сельских поселений, предоставляются льготные условия для осуществления закупок из единственного источника по данному основанию - они смогут совершать такие закупки независимо от достижения пороговых значений для определения объема средств (п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона).

Для ряда образовательных учреждений и учреждений в сфере культуры предусмотрена возможность осуществлять закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму, не превышающую 400 тыс. руб. При этом совокупный годовой объем закупок должен не превышать 50 процентов от общей суммы средств, предусмотренных в соответствии с планом-графиком на осуществление всех закупок заказчика, и составлять не более 20 млн руб. в год (п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона).

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется, если работу или услугу может выполнить или оказать только орган исполнительной власти или подведомственное ему государственное учреждение либо унитарное предприятие. У них должны быть соответствующие полномочия, возникающие в силу федерального закона, нормативных актов Президента РФ или Правительства РФ, законодательного акта субъекта РФ (п. 6 ч. 1 ст. 93 Закона).

Посредством закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) может быть заключен контракт на оказание услуг адвоката в связи с назначением адвоката органом дознания, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ либо судом для участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РФ (п. 27 ч. 1 ст. 93 Закона). Сейчас данные отношения к сфере действия Закона о госзакупках не относятся (п. 1 ч. 4 ст. 1 Закона о госзакупках).

В случае осуществления закупки из единственного источника заказчик в документальном отчете обязан обосновать невозможность (нецелесообразность) использования иных способов осуществления закупок, а также цену контракта и его иные существенные условия. Контракт должен содержать расчет и обоснование цены (ч. 3 и 4 ст. 85 Закона).

ж) Закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

Закрытым способом определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) посвящен параграф 5 гл. 3 Закона. Под закрытыми способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) понимаются такие процедуры определения поставщика, при которых информация о закупке сообщается ограниченному кругу лиц. Данные лица должны соответствовать установленным Законом требованиям и быть способны осуществить поставки товаров (выполнить работы, оказать услуги), являющиеся объектом закупки (ч. 1 ст. 84 Закона).

В Законе содержатся следующие закрытые способы определения поставщиков:

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

С использованием закрытых способов Закон позволяет определять поставщика только в четырех случаях:

1) для закупки товаров (работ, услуг) в целях обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну;

2) для закупки товаров (работ, услуг), сведения о которых составляют государственную тайну - при условии, что такие сведения содержатся в документации об осуществлении закупки либо в проекте контракта;

3) для заключения контрактов на оказание услуг по страхованию, транспортировке и охране ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ, а также услуг по страхованию, транспортировке, охране музейных предметов и музейных коллекций, редких и ценных изданий, рукописей, архивных документов (включая их копии), имеющих историческое, художественное или иное культурное значение и передаваемых заказчиками физическим или юридическим лицам (либо принимаемых заказчиками от физических или юридических лиц) во временное владение и пользование

либо во временное пользование, в том числе в связи с проведением выставок на территории Российской Федерации и (или) территориях иностранных государств;

4) для закупок услуг по уборке помещений, услуг водителей для обеспечения деятельности судей, судебных приставов.

Положения параграфа 5 гл. 3 Закона подробно регламентируют действия заказчиков по организации и проведению закрытых процедур определения поставщика (подрядчика, исполнителя). В Законе о госзакупках также содержатся нормы о проведении закрытых конкурсов (ст. 30 указанного Закона) и закрытых аукционов (ст. 39 указанного Закона), однако Закон регулирует рассматриваемые отношения более подробно.

5. Исполнение, изменение и расторжение контракта

а) Исполнение контракта

В Законе, в отличие от Закона о госзакупках, закреплены особенности исполнения госконтракта. Исполнение контракта включает в себя следующие элементы:

1) приемка поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг, а также отдельных этапов исполнения контракта. В Законе подробно описано, каким образом заказчик осуществляет приемку товаров и документарно оформляет такую приемку (ч. 6 - 8 ст. 95 Закона).

Одним из элементов приемки товара является проведение заказчиком экспертизы соответствия условиям контракта в отношении предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов (ч. 3 ст. 94 Закона). Указанную экспертизу заказчик может провести либо самостоятельно, либо с привлечением экспертов, экспертных организаций.

Заказчик обязан привлекать экспертов, экспертные организации к проведению экспертизы поставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг, если он закупает их у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), исключение предусмотрено только для отдельных случаев (ч. 4 ст. 94 Закона). Отметим, что для этих же случаев не является обязательным предоставление обеспечения исполнения контракта (см. Обеспечение исполнения контракта);

2) оплата заказчиком поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;

3) взаимодействие заказчика с поставщиком при изменении контракта, его расторжении или при применении мер ответственности в случае нарушения условий контракта (см. Изменение контракта и Расторжение контракта).

Для заказчика устанавливается обязанность публиковать в единой информационной системе отчеты о результатах исполнения отдельных этапов контракта (ч. 9 ст. 94 Закона), в которых он указывает на исполнение либо на ненадлежащее исполнение контракта, а также на его изменение или расторжение. К отчетам должны быть приложены заключения по результатам экспертизы. Порядок их подготовки и размещения в единой информационной системе должно утвердить Правительство РФ.

б) Изменение контракта

Правила изменения контракта, содержащиеся в Законе, во многом повторяют правила, закрепленные ст. 9 Закона о госзакупках. Однако Закон предусматривает и некоторые новые нормы.

По общему правилу изменение существенных условий контракта в ходе его исполнения допускаться не будет, за исключением определенных в Законе случаев изменения контракта по соглашению сторон. Перечень, включающий семь таких случаев, содержится в ч. 1 ст. 95 Закона.

Из них в двух случаях возможность такого изменения должна быть предусмотрена в документации о закупке (если осуществляется закупка у единственного поставщика - в контракте), а в остальных пяти не зависит от содержания этой документации (контракта).

В документации об осуществлении закупок заказчик вправе закрепить возможность следующих изменений условий договора:

- возможность снизить цену контракта (подп. "а" п. 1 ч. 1 ст. 95 Закона). Сейчас такая возможность предусмотрена ч. 4.1 ст. 9 Закона о госзакупках;

- возможность уменьшить или увеличить не более чем на 10 процентов от общего объема контракта количество (объем) товаров, работ или услуг. При увеличении количества (объема) товаров, работ или услуг также допускается увеличение цены контракта по соглашению сторон (но не более чем на 10 процентов), а при уменьшении количества (объема) товаров, работ или услуг цена обязательно должна быть снижена (подп. "б" п. 1 ч. 1 ст. 95 Закона).

Вне зависимости от содержания конкурсной документации (контракта) можно по соглашению сторон изменить содержание контракта в следующих случаях:

1) по решению Правительства РФ возможно изменение условий долгосрочных и дорогостоящих контрактов для обеспечения федеральных нужд, если их исполнение по не зависящим от сторон контракта

обстоятельствам без изменения условий невозможно. Срок таких контрактов должен составлять не менее трех лет, а их стоимость должна быть равна сумме, установленной Правительством РФ, или превышать эту сумму.

В Законе о госзакупках также содержатся нормы об изменении условий долгосрочных и дорогостоящих государственных контрактов на основании решения Правительства РФ (ч. 6.2 ст. 9 указанного Закона). Однако Закон о госзакупках, во-первых, позволяет изменять только цену таких контрактов, во-вторых, непосредственно определяет стоимость контракта, которая допускает его одностороннее изменение (10 млрд руб. и более), в-третьих, устанавливает в качестве условия изменения контракта невозможность исполнения контракта вследствие существенного удорожания соответствующих работ и услуг, в-четвертых, не связывает данное изменение с соглашением сторон;

2) по решению высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ могут быть изменены контракты для обеспечения нужд субъекта РФ, заключенные на срок более трех лет и стоимостью более суммы, установленной Правительством РФ, если их исполнение по не зависящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения условий невозможно.

Законом о госзакупках также допускается изменение контрактов, нацеленных на обеспечение нужд субъектов РФ, а также гражданско-правовых договоров бюджетных учреждений субъектов РФ, заключенных на срок более трех лет (ч. 6.3 ст. 9 Закона о госзакупках). Однако решение о таком изменении должно быть закреплено в законе субъекта РФ, а стоимость контракта должна соответствовать установленной в Законе о госзакупках (1 млрд руб. и более), Закон о госзакупках не связывает в таком случае изменение цены контракта с соглашением сторон;

3) по решению местной администрации могут быть изменены контракты для обеспечения муниципальных нужд, заключенные на срок более одного года и стоимостью более суммы, установленной Правительством РФ, если их исполнение по не зависящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения условий невозможно.

Для органов местного самоуправления Закон существенно снизит требования к одностороннему изменению условий контракта. Действующая редакция Закона о госзакупках допускает изменение условий муниципальных контрактов о цене только на основании решения представительного органа местного самоуправления, если контракт заключен на срок свыше трех лет и его стоимость превышает 500 млн руб.;

4) при изменении регулируемых государством цен (тарифов) (п. 5 ч. 1 ст. 95 Закона). Аналогичная норма содержится в ч. 6.4 ст. 9 Закона о госзакупках;

5) при уменьшении лимитов бюджетных обязательств, ранее доведенных до сведения заказчика в установленном порядке (п. 6 ч. 1 ст. 95 Закона). В этом случае заказчик должен обеспечить согласование новых условий контракта, в том числе цены, сроков исполнения, количества товара, объема работ или услуг. Методика такого согласования должна быть утверждена Правительством РФ.

в) Расторжение контракта

В соответствии с ч. 8 ст. 9 Закона о госзакупках расторжение контракта допускается исключительно по соглашению сторон или решению суда по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством.

В ч. 8 ст. 95 Закона в числе оснований для расторжения, помимо названных, указывается также односторонний отказ стороны контракта от его исполнения. Такой отказ допускается, если заказчик установит соответствующую возможность в контракте. Отметим, что включение в контракт условий о возможности одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта одновременно означает включение условия о возможности аналогичного отказа поставщика (подрядчика, исполнителя) (п. 19 ст. 95 Закона).

В Законе определено, что до принятия решения об одностороннем отказе от исполнения контракта заказчик вправе привлекать экспертов, экспертные организации. Как было сказано выше, одним из элементов приемки товаров, результатов выполнения работ или оказания услуг является их экспертиза, которую заказчик может осуществлять самостоятельно или с привлечением экспертов, экспертных организаций (подробнее см. Исполнение контракта). Если заказчик привлекает экспертов, экспертные организации для проведения экспертизы, то он сможет отказаться от исполнения контракта, только если эксперты подтвердят нарушение условий контракта (ч. 11 ст. 95 Закона).

В ч. 12 ст. 95 Закона очень подробно определено, как должно оформляться решение об одностороннем отказе от исполнения контракта и каким образом оно должно быть направлено поставщику (исполнителю, подрядчику). Общее требование к направлению уведомления о таком решении состоит в том, что средства связи и доставки должны обеспечивать фиксирование уведомления и получения заказчиком подтверждения о его вручении. Данные правила обусловлены тем, что решение об отказе от исполнения контракта вступает в силу через десять дней со дня надлежащего уведомления поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 13 ст. 95 Закона).

Заказчик обязан отменить указанное решение, если в течение названного выше срока устранены нарушения условий контракта, послужившие основанием для принятия указанного решения, а также компенсированы затраты заказчика на проведение экспертизы (ч. 14 ст. 95 Закона). Однако при повторном

нарушении условий контракта данное правило не применяется.

В случае расторжения контракта в связи с односторонним отказом заказчика от его исполнения заказчик вправе осуществить закупку товара, работы, услуги, поставка, выполнение, оказание которых являлись предметом расторгнутого контракта, путем проведения запроса предложений (ч. 17 ст. 95 Закона, подробнее см. Запрос котировок и запрос предложений).

Условия отказа от исполнения контракта по инициативе поставщика (подрядчика, исполнителя) в целом сходны с условиями отказа от исполнения контракта по инициативе заказчика. Конкретных оснований для такого отказа в Законе не содержится.

Решение об отказе от исполнения контракта должно быть принято поставщиком (подрядчиком, исполнителем) в соответствии с гражданским законодательством. После этого он также обязан направить соответствующее уведомление заказчику, и по истечении десяти дней с даты надлежащего уведомления заказчика данное решение вступит в силу. Заказчик может в течение указанного срока устранить нарушения контракта, ставшие основанием для одностороннего отказа от его исполнения, тогда поставщик (подрядчик, исполнитель) обязан отменить решение (ч. 22 ст. 95 Закона). Подобным образом заказчик может поступать неограниченное количество раз, в отличие от поставщика (подрядчика, исполнителя).

6. Мониторинг, аудит и контроль в сфере госзакупок. Обжалование действий заказчика

Законом предусмотрено больше способов оценки эффективности осуществления госзакупок, чем Законом о госзакупках. Помимо контроля в сфере закупок, Закон содержит еще и правила проведения мониторинга закупок и аудита в сфере госзакупок. Мониторинг будет осуществляться на постоянной основе в целях оценки эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а аудит будет проводиться для оценки результатов закупок и достижения целей закупок (подробнее см. Обоснование закупок). Правила осуществления контроля в сфере закупок, содержащиеся в Законе, существенно отличаются от правил, установленных Законом о госзакупках.

а) Мониторинг закупок

В соответствии с Законом мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, которые осуществляются на постоянной основе путем сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе о реализации планов закупок и планов-графиков (ч. 1 ст. 97 Закона).

В ходе осуществления мониторинга будет оцениваться степень достижения целей осуществления закупок, а также обоснованность закупок.

Мониторинг закупок будет обеспечиваться федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органом исполнительной власти субъекта РФ по регулированию контрактной системы в сфере закупок, местной администрацией (ч. 10 ст. 97 Закона).

Ежегодно результаты мониторинга будут оформляться в виде сводного аналитического отчета, который будет представляться в Правительство РФ федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, а также размещаться в единой информационной системе.

Нормы о мониторинге в сфере закупок вступят в силу с 1 января 2016 г. (ч. 3 ст. 114 Закона).

б) Аудит в сфере закупок

Аудит, согласно Закону, будет осуществляться Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и муниципальных образований (при наличии) в соответствии с предоставленными им полномочиями. Органы, осуществляющие аудит, будут проводить анализ и оценку достижения целей осуществления закупок (ст. 98 Закона).

Органы аудита в сфере закупок будут проверять, анализировать и оценивать информацию о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по контрактам, планируемым к заключению, заключенным и исполненным (ч. 3 ст. 98 Закона).

Кроме того, органы аудита в сфере закупок будут обобщать результаты своей деятельности и устанавливать причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, готовить предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизировать информацию о реализации указанных предложений и размещать в единой информационной системе обобщенную информацию о таких результатах (ч. 4 ст. 98 Закона).

в) Контроль в сфере закупок

Законом будут существенно изменены правила осуществления государственного и муниципального контроля в сфере госзакупок (по сравнению с правилами, установленными в ст. 17 Закона о госзакупках):

- полномочия по осуществлению контроля будут разделены между органами, указанными в ч. 1 ст. 99

Закона;

- будет подробно определено, как должны разрешаться противоречия между результатами проверок муниципальных, региональных и федеральных органов.

Разграничение полномочий контролирующих органов

Сейчас контроль за соблюдением законодательства о размещении заказов осуществляется специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (в настоящее время это ФАС России), а также уполномоченными органами власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (ч. 2 и 3 ст. 17 Закона о госзакупках). Вопросы контроля за расходованием бюджетных средств не входят в сферу действия Закона о госзакупках.

Закон существенно расширит систему контролирующих органов в сфере госзакупок, включив в нее Казначейство России, и органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля. Теперь контроль в сфере закупок в пределах своих полномочий будут осуществлять следующие органы:

- федеральный орган исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления муниципального района (городского округа), уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

- Казначейство России, финансовые органы субъектов РФ и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

- Счетная палата России, а также органы государственного, муниципального финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами.

Полномочия указанных органов по проведению контроля разграничены в самом Законе. Первая группа перечисленных выше органов будет осуществлять все виды контроля, не обозначенные в качестве исключений в ч. 5, 8 и 10 ст. 99 Закона. Отметим, что порядок осуществления такого контроля детально урегулирован в ст. 99 Закона и в целом совпадает с порядком, установленным в ст. 17 Закона о госзакупках.

Казначейство России и иные органы, указанные в ч. 5 ст. 99 Закона, будут проверять, соответствует ли информация о предоставленных объемах финансового обеспечения информации, зафиксированной в различных документах на всех стадиях осуществления закупок, начиная с плана закупок (см. Планирование) и заканчивая реестром контрактов. Порядок осуществления такого контроля должно будет утвердить Правительство РФ.

Счетная палата России и иные органы, перечисленные в ч. 8 ст. 99 Закона, будут осуществлять контроль в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы РФ в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, а также установления достоверности учета расходов на осуществление таких закупок. Контроль они будут осуществлять в отношении:

1) соблюдения требований к обоснованию закупок при формировании планов закупок и документов, подтверждающих обоснованность закупок;

2) нормирования в сфере закупок при планировании закупок;

3) определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), при формировании планов-графиков;

4) применения заказчиком мер ответственности и совершения иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта;

5) соответствия поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги условиям контракта;

6) своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги;

7) соответствия использования поставленного товара, выполненной работы (ее результата) или оказанной услуги целям осуществления закупки.

Порядок осуществления такого контроля установит Правительство РФ в соответствии с требованиями, определенными в ч. 11 ст. 99 Закона.

Разрешение противоречий между результатами проверок муниципальных, региональных и федеральных органов

В Законе определено, как решаются вопросы в случае противоречия между решениями, вынесенными контрольными органами различных уровней (федерального, регионального и местного). Общее правило таково: при проведении внеплановой проверки закупки должно применяться решение органа более высокого уровня (ч. 17 и 18 ст. 99 Закона). В случае выявления противоречий между решениями, вынесенными в отношении одной и той же закупки органами различных уровней, применяется решение органа более высокого уровня, вынесенное по результатам внеплановой проверки (ч. 19 и 20 ст. 99 Закона).
