1. [Муниципальные закупки](https://center-yf.ru/data/ip/municipalnye-zakupki-eto.php)
2. [Государственные и муниципальные закупки](https://center-yf.ru/data/ip/gosudarstvennye-i-municipalnye-zakupki.php)
3. [Закупки для муниципальных нужд](https://center-yf.ru/data/ip/zakupki-dlya-municipalnyh-nuzhd.php)
4. [Система муниципальных закупок](https://center-yf.ru/data/ip/sistema-municipalnyh-zakupok.php)
5. [Закупки муниципальных учреждений](https://center-yf.ru/data/ip/zakupki-municipalnyh-uchrezhdeniy.php)
6. [Контроль в сфере муниципальных закупок](https://center-yf.ru/data/ip/kontrol-v-sfere-municipalnyh-zakupok.php)
7. [Порядок государственных и муниципальных закупок](https://center-yf.ru/data/ip/poryadok-gosudarstvennyh-i-municipalnyh-zakupok.php)
8. [Виды муниципальных закупок](https://center-yf.ru/data/ip/vidy-municipalnyh-zakupok.php)
9. [Участники муниципальных закупок](https://center-yf.ru/data/ip/uchastniki-municipalnyh-zakupok.php)
10. [Планирование муниципальных закупок](https://center-yf.ru/data/ip/planirovanie-municipalnyh-zakupok.php)
11. [Аудит в сфере закупок муниципального](https://center-yf.ru/data/ip/audit-v-sfere-zakupok-municipalnogo.php)
12. [Объекты муниципальных закупок](https://center-yf.ru/data/ip/obekty-municipalnyh-zakupok.php)

**Муниципальные закупки**

Мировая практика показывает, что муниципальные заказы являются мощным фактором, влияющим на уровень развития экономики любой страны, независимо от степени участия государства в рыночных отношениях. В развитых странах муниципальные заказы широко используются как один из основных инструментов регулирования продовольственного рынка, элементов системы поддержки экономической и социальной стабильности, обеспечения поступательного роста экономики.

Закупками товаров, работ, услуг довольно часто именуют размещение государственных и муниципальных заказов. Использование такой терминологии предполагает покупку или приобретение товаров, работ, услуг за счет местных бюджетных и внебюджетных источников финансирования независимо от того, кто их осуществляет: главные распорядители или получатели местных бюджетных средств.

Согласно Федеральному закону № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» закупка — форма организованного приобретения государством сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия у товаропроизводителей (поставщиков) для последующей переработки или реализации потребителю (покупателю) на взаимовыгодных договорных условиях. Поставка — форма организованных договорных отношений между товаропроизводителем (поставщиком) и потребителем (покупателем), готовой для использования сельскохозяйственной продукции и продовольствия.

Согласно подп. 3 ст. 3 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», «закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд — это совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта». Отметим, что новый закон в соответствии со ст. 114 за исключением отдельных положений, вступающих в силу в иные сроки.

Как видно из данного определения, законодатель связывает процесс закупки с:

— задачей обеспечения государственных или муниципальных нужд;
— заключением контракта;
— исполнением обязательств сторонами контракта.

Аналогичное определение закупок содержалось в законопроекте федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг», принятом Государственной Думой РФ в первом чтении.

Несколько уже «закупки» трактуются в Соглашении «О государственных (муниципальных) закупках», заключенном между Правительствами Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации (ратифицировано Федеральным законом №176-ФЗ).

Муниципальные нужды понимаются в Законе о размещении заказов как обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, а также функций и полномочий муниципальных заказчиков.

В теории российского права муниципальный заказ рассматривается как выдаваемый муниципальными органами и оплачиваемый из средств муниципального бюджета и внебюджетных фондов заказ на изготовление продукции, выпуск товаров, проведение работ, в которых заинтересовано государство. В узком смысле муниципальным заказом называют конкретный перечень товаров, работ и услуг, которые закупаются конкретным органом муниципального образования. Муниципальный заказ могут выполнять не только муниципальные, но и другие предприятия. Заказ обычно выдается на конкурсной основе.

Муниципальный заказ, с точки зрения М.Н. Козина, рассматривается не только как обеспечение муниципальных нужд, но и как важный инструмент в плане поддержки депрессивных отраслей экономики, развивающий конкуренцию. Более того, муниципальный заказ обеспечит высокую стабильность, гарантирует сбыт продукции, может являться важным элементом антикризисной политики государства.

Рассматривая содержание понятий «муниципальные нужды» и «размещение заказа для муниципальных нужд», следует отметить, что понятие «муниципальные нужды» несколько шире, чем понятие «муниципальный заказ», т.к. и в широком, и в узком смысле муниципальный заказ является обобщенным и оформленным выражением муниципальных нужд. При этом на практике вышеуказанные понятия без ущерба смыслу и содержанию зачастую используются равнозначно.

В связи с этим многие исследователи полагают, что муниципальные закупки являются частью произведенных в стране или за рубежом товаров и услуг, закупаемых органом местного самоуправления за счет средств муниципального бюджета для нужд собственного потребле-ния и в целях обеспечения потребностей населения. Однако данная точка зрения утратила актуальность, поскольку на практике размещение заказа происходит за счет использования не только средств бюджета, но и внебюджетных источников финансирования, а муниципальными заказчиками, помимо перечисленных, стали все муниципальные учреждения и иные получатели средств бюджета и внебюджетных источников финансирования.

Таким образом, муниципальный заказ — это реализуемый в целях обеспечения муниципальных нужд сложный и непрерывный процесс, состоящий из ряда последовательных этапов, в т.ч. прогнозирования, планирования, формирования, размещения, исполнения и контроля.

Муниципальный заказ является «способом прямого регулирования хозяйственных связей». Цель муниципального заказа — удовлетворение муниципальных нужд.

Как элемент экономической деятельности государства, муниципальный заказ выполняет ряд важнейших функций:

— воспроизводственная функция;
— функция ценового регулирования;
— стимулирующая функция;
— социальная функция;
— инновационная функция.

Воспроизводственная функция заключается в удовлетворении муниципальных нужд в товарах, работах и услугах, необходимых для обеспечения стабильных воспроизводственных экономических связей с участием государства и для реализации присущих государству функций.

Посредством муниципальных заказов оказывается косвенное влияние на динамику цен по определенным видам товаров, работ и услуг, в чем заключается функция ценового регулирования.

Расширение муниципальных закупок служит фактором роста совокупного спроса для поддержки и стимулирования национальных производителей, регулирования отраслевой и региональной структуры экономики (стимулирующая функция). Используя муниципальный заказ как инструмент регулирования и программирования экономики, науки и техники, государство привлекает и потенциал частного предпринимательства к обеспечению ус-тойчивости экономического развития, решению актуальных социально-экономических задач. В этом случае в процессе воздействия системы муниципальных заказов на экономику наряду со стимулирующим возникает и синергетический эффект.

Социальная функция муниципального заказа состоит в том, что он способствует реализации социально-экономической политики государства, в том числе вовлечению социально уязвимых групп населения в трудовой процесс.

Муниципальный заказ формирует экономические предпосылки для создания принципиально новой или с новыми потребительскими свойствами продукции (товаров, работ, услуг), в чем заключается его инновационная функция.

Основным документом, регулирующим экономические, правовые и организационно-технические отношения товаропроизводителя (поставщика) и потребителя (покупателя), является муниципальный контракт.

Муниципальный заказ реализуется через муниципальные закупки. Муниципальные закупки — это процесс непосредственного осуществления муниципального заказа органами муниципального образования на конкурентном рынке.

Таким образом, муниципальные закупки — это конечный этап процесса реализации муниципального заказа, т.е. приобретения товаров, работ и услуг для муниципальных нужд.

В мировой практике управление закупками товаров, работ и услуг на конкурсной основе носит название «прокьюремент». Прокьюремент (англ. procurement) определяется также как наука об организации системы общественных, государственных и муниципальных закупок. Прокьюремент является инструментарием, с помощью которого осуществляются «конкурентные процедуры» государственных и муниципальных закупок. Это намного более общее понятие, чем собственно торги на право заключения государственного (муниципального) контракта. В широком смысле речь идет о совокупности практических методов и приемов, инструментов, используемых в процессе организации государственных закупок, распределения государственных заказов, предоставления объектов в аренду, концессию с целью рационализации процедур, облегчения их для участников, соблюдения справедливости, предотвращения коррупции; а также о форме управленческой технологии. В основе прокьюремента лежит соблюдение принципов открытости (гласности), равноправия претендентов, эффективности заключаемых сделок, ответственности сторон-участников контракта.

В широком смысле «прокьюремент» означает также деятельность, обеспечивающую поиск и соединение компаньонов будущей сделки, заключение договоров, соглашений.

В современном обиходе в неразрывной связи с термином «закупка» зачастую используется понятие «торги». В связи с этим необходимо отметить, что в ГК РФ регламентирован лишь один вид торгов, а именно торги продавца. Хотя огромное количество торгов проводятся как раз не на продажу, а на приобретение товаров (работ или услуг). Характерный пример — это размещение государственных и муниципальных заказов, когда для заключения государственного (муниципального) контракта проводятся именно торги покупателя. Другое их название — торги «со скидкой», при которых предельная цена фиксируется в объявлении о торгах, а оференты предлагают свою скидку.

Существует мнение, что «торги покупателя» выпали из сферы регулирования ГК РФ всего лишь потому, что во время разработки части первой ГК РФ они в хозяйственной сфере практически не проводились, а теперь и вовсе нет возможности применения ст. ст. 447 — 449 ГК РФ к подобным торгам. Интересно отметить, что в современном обиходе понятие «торги» зачастую используется в неразрывной связи с термином «закупка», хотя последний легального определения не имеет. В нормативных правовых актах Министерства экономического развития РФ (уполномоченного органа, осуществляющего нормативное регулирование в сфере размещения публичных заказов) «закупками товаров, работ, услуг для государственных нужд» зачастую именуется размещение государственных заказов. Использование такой терминологии предполагает покупку или приобретение товаров, работ, услуг за счет бюджетных и внебюджетных источников финансирования независимо от того, кто их осуществляет: главные распорядители или получатели бюджетных средств.

В.С. Белых, говоря о сущности торгов, отмечает, что «торги есть форма торговли, причем состязательная форма закупки». Хотя очевидно, что торги могут быть и состязательной формой продажи. В связи с этим неизбежен вывод о том, что современные специалисты не проводят четкого разграничения между «торгами продавца» и «торгами покупателя».

Л.В. Андреева полагает, что «торги покупателя» не идентичны торгам, урегулированным в ГК РФ, Г.А. Сухадольский, напротив, считает, что нормы ст. ст. 447 — 449 ГК РФ распространяются и на отношения по проведению торгов на закупку товаров (работ, услуг).

Таким образом, имеются две обязательные составляющие муниципального заказа — это социально-экономический характер обеспечения нужд и бюджетный источник финансирования.

**Государственные и муниципальные закупки**

Государственные закупки – приобретение на бюджетные средства товаров, услуг и работ для удовлетворения государственных и муниципальных нужд. Решение о способе размещения заказа принимается заказчиком. Эффективное расходование средств налогоплательщиков – товары, работы и услуги на государственные нужды должны приобретаться на условиях экономии.

Правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям под руководством премьер-министра РФ Владимира Путина обсудит на заседании в среду пути повышения эффективности использования средств, направляемых на инновационную деятельность, в том числе предложения по госзакупкам и налоговым стимулам, сообщили в пресс-службе правительства.

Государственные закупки – это приобретение на бюджетные средства товаров, услуг и работ для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Согласно действующей редакции федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ.

Под муниципальными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и (или) законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков.

Государственными заказчиками, муниципальными заказчиками могут выступать соответственно государственные органы (в том числе органы государственной власти), органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования.

Размещение государственного заказа может осуществляться: – путем проведения торгов в форме конкурса (под конкурсом понимаются торги, победителем которых признается лицо, которое предложило лучшие условия исполнения государственного или муниципального контракта и заявке на участие в конкурсе которого присвоен первый номер), аукциона (под аукционом на право заключить государственный или муниципальный контракт понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта), в том числе аукциона в электронной форме; – без проведения торгов путем запроса котировок (способ размещения заказа, при котором информация о потребностях в товарах, работах, услугах для государственных или муниципальных нужд сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения на официальном сайте извещения о проведении запроса котировок и победителем в проведении запроса котировок признается участник размещения заказа, предложивший наиболее низкую цену контракта) или у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика).

Решение о способе размещения заказа принимается заказчиком.

Уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией определяется официальное печатное издание для опубликования информации о размещении заказов, а также официальный сайт Российской Федерации, официальный сайт субъекта Российской Федерации, официальный сайт муниципального образования в сети "Интернет" для размещения информации о размещении заказов.

В случае, если у муниципального образования нет официального сайта, муниципальный заказчик размещает информацию о размещении заказов на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого расположено такое муниципальное образование.

Равное и справедливое отношение ко всем участникам торгов – всем поставщикам, которые подают заявки на участие в торгах через официальный сайт государственных закупок или другими легитимными путями, предоставляются равные права, равное количество информации о тендере на государственные закупки, равные возможности участия в конкурсе на госзакупки.

Открытость и прозрачность – госзаказчик, имеющий право на осуществление государственных закупок, обязан опубликовать информацию о проведении торгов в СМИ и на специальном веб-портале государственных закупок (т.е. на сайте государственных закупок).

Эффективное расходование средств налогоплательщиков – товары, работы и услуги на государственные нужды должны приобретаться на условиях экономии.

Ответственность – проведение федеральных госзакупок требует от организатора строгой отчетности. Госзаказчик должен обосновать причины, по которым был выбран победитель конкурса на реализацию закупок для государственных нужд. Контроль за закупками федеральными и государственными осуществляет ФАС. В случае сговора при осуществлении государственных закупок ответственность несут обе стороны (заказчик и исполнитель). Исполнитель в этом случае попадает в реестр недобросовестных поставщиков, который можно найти на официальном сайте государственных закупок.

**Закупки для муниципальных нужд**

Основное отличие Закона N 94-ФЗ в том, что он полностью регулирует процесс закупок для государственных нужд на территории РФ, в то время как Закон N 97-ФЗ устанавливал только порядок проведения конкурсов. Закупки методом проведения запроса котировок регулировались Указом Президента РФ "О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд" (далее - Указ N 305).

Тем не менее при осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд государственные и муниципальные заказчики должны руководствоваться:

• Гражданским кодексом РФ;
• Бюджетным кодексом РФ;
• Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ);
• Федеральным законом N 60-ФЗ;
• Федеральным законом N 53-ФЗ;
• Федеральным законом N 948-1;
• Законом РФ N 2383-1.

В Законе N 60-ФЗ, например, прописаны требования к продукции, поставляемой по государственному контракту, которая должна соответствовать государственным стандартам и особым условиям, устанавливаемым этим контрактом. К обязательным относятся требования к качеству продукции, обеспечивающие ее безопасность для жизни и здоровья населения, охрану окружающей среды, совместимость и взаимозаменяемость продукции. Продукция, не соответствующая данным требованиям, а также некомплектная считается непоставленной.

Еще одно нововведение - информация о проводимых закупках публикуется на официальном сайте РФ, официальном сайте субъекта РФ, официальном сайте муниципального образования в сети Интернет и в официальном печатном издании. В настоящее время им является бюллетень "Конкурсные торги". Ранее согласно Закону N 97-ФЗ обязательной была публикация только в официальном печатном издании, а информация по закупкам, проведенным методом запроса котировок, не публиковалась.

Наиболее распространены способы закупок методом проведения открытого конкурса и методом запроса котировок. На них остановимся подробнее, а начнем с основных положений и понятий, вводимых новым Законом.

В соответствии с новым Законом под государственными и муниципальными нуждами понимаются потребности РФ либо ее субъектов в товарах, работах, услугах, обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета, бюджета субъектов РФ и внебюджетных источников финансирования. До принятия Закона N 94-ФЗ понятие "государственные нужды" было определено только в Гражданском кодексе РФ, а понятие "муниципальные нужды" отсутствовало. В связи с этим у заказчиков возник вопрос: какие расходы относятся к государственным, а какие к муниципальным? Закон N 94-ФЗ решил эту проблему.

Сфера применения нового Закона - все закупки, производимые за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ или муниципальных образований, а также за счет внебюджетных источников финансирования, в том числе за счет средств, полученных от предпринимательской или иной приносящей доход деятельности.

При этом следует обратить внимание на то, что понятие "муниципальные нужды" не включает потребности, обеспечиваемые за счет внебюджетных источников финансирования муниципальных бюджетов, то есть процесс размещения заказов для муниципальных нужд за счет средств внебюджетных источников финансирования Законом N 94-ФЗ не регламентирован. Органы местного самоуправления вправе самостоятельно принимать решения в отношении порядка размещения заказов за счет внебюджетных источников финансирования.

Новый Закон также не регламентирует закупки товаров, работ, услуг, поставляемых (выполняемых) на сумму, не превышающую установленного ЦБ РФ предельного размера расчетов наличными деньгами в РФ между юридическими лицами по одной сделке. В настоящее время эта сумма составляет 60 000 руб. Об этом говорится в ст. 1 Закона N 94-ФЗ. Причем сразу же нужно сделать оговорку, что количество сделок на сумму, не превышающую 60 000 руб., Закон не ограничивает. По этому вопросу Минэкономразвития России дал разъяснения в Письме N Д07-54.

Что является сделкой, подробно описывает гл. 9 части первой ГК РФ. С другой стороны, существуют официальные разъяснения Федеральной антимонопольной службы, из которых следует, что в действиях заказчика, уполномоченного органа при размещении заказов на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на суммы, не превышающие 60 000 руб., совершаемые чаще, чем раз в квартал и без использования процедур, предусмотренных Законом N 94-ФЗ, могут усматриваться нарушения ст. 7 Федерального закона N 948-1 в части предоставления необоснованных льгот и преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту.

При оформлении сделки на поставку товаров на сумму, не превышающую 60 000 руб., достаточно подписанной участниками сделки товарной накладной и счета (счета-фактуры) от поставщика. А вот сделки по выполнению работ, оказанию услуг автор статьи рекомендует оформить договором, поскольку акт приемки выполненных работ, оказанных услуг является неотъемлемой его частью. В договор можно ввести пункт, предусматривающий гарантийные обязательства исполнителя по выполненным работам, оказанным услугам.

Закупки для государственных и муниципальных нужд осуществляются государственными и муниципальными заказчиками (далее - заказчики). Ими могут быть органы государственной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления, а также уполномоченные указанными органами государственной власти или местного самоуправления на размещение заказов получатели бюджетных средств. То есть органы государственной власти или местного самоуправления специальным решением могут создать орган (далее - уполномоченный орган) и наделить его полномочиями по размещению заказов для заказчиков. Уполномоченный орган осуществляет всю процедуру размещения заказа, за исключением подписания государственного контракта, который подписывается только заказчиком. Причем если получатель бюджетных средств наделен главным распорядителем полномочиями заказчика, они должны быть закреплены за ним положением об учреждении. В противном случае учреждение не может выступать в роли заказчика.

Нередко возникают ситуации, когда заказчик, размещая технически сложные заказы, не в состоянии без привлечения экспертов и специалистов выполнить на должном уровне подготовку сложных технических требований, заданий и спецификаций, необходимых для успешного размещения таких заказов. Кроме того, не каждый государственный или муниципальный заказчик имеет возможность создать в своей структуре специализированное подразделение, решающее задачи размещения заказов. В таких ситуациях эффективно привлекать на договорной основе профессиональные организации, оказывающие услуги по организации и проведению торгов.

Заказчик или уполномоченный орган на договорной основе могут привлечь специализированную организацию для осуществления функций по размещению заказа путем проведения торгов в форме конкурса или аукциона. Такая организация разрабатывает конкурсную документацию, публикует и размещает извещение о проведении открытого конкурса или аукциона, направляет приглашения принять участие в закрытом конкурсе или аукционе, осуществляет иные функции, связанные с обеспечением проведения торгов. Но функции по созданию конкурсной комиссии, определению начальной цены контракта, предмета и существенных условий контракта, утверждению проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе, определению условий торгов и их изменению остаются за заказчиком и уполномоченным органом, а право подписывать контракт по-прежнему имеет только заказчик.

При размещении заказа путем проведения конкурса, аукциона, запроса котировок создается конкурсная, аукционная или котировочная комиссия либо единая комиссия, на которую возлагается обязанность проведения всех указанных процедур. Лучше создать единую постоянно действующую комиссию по размещению заказов для государственных (муниципальных) нужд (далее - комиссия), поскольку частота проверок законности закупок прямо пропорциональна количеству таких комиссий - не более чем один раз в шесть месяцев плановая проверка в отношении одного заказчика, одного уполномоченного органа, одной действующей на постоянной основе конкурсной, аукционной или котировочной комиссии (п. 6 ст. 17 Закона N 94-ФЗ). Число членов комиссии должно быть не менее пяти человек (п. 3 ст. 7 Закона N 94-ФЗ). Членами комиссии не могут быть физические лица, лично заинтересованные в результатах размещения заказов. О создании комиссии издается приказ по учреждению, и этим же приказом утверждается положение о комиссии, в котором оговариваются порядок ее формирования, замены членов комиссии в случае их отсутствия (например, только на основании приказа руководителя). В положении указывается порядок привлечения к работе комиссии экспертов, которые, как правило, не входят в состав комиссии, не имеют права голоса, и их заключение носит рекомендательный, а не обязательный характер. В нем прописывают функции комиссии, ее полномочия, права, обязанности и ответственность ее членов, порядок работы.

При размещении заказа нужно иметь в виду, что если товар, работа, услуга входят в перечни товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых осуществляется путем проведения аукционов (устанавливаются Правительством РФ), то размещение заказов на поставки таких товаров, выполнение таких работ, оказание таких услуг путем проведения конкурса не допускается (п. 4 ст. 10 Закона N 94-ФЗ). В настоящее время такие перечни не установлены, но после их создания выполнение данного условия будет обязательно.

Закон N 94-ФЗ устанавливает требования к участникам размещения заказа (п. п. 1, 2, 3 ст. 11 Закона N 94-ФЗ):

• соответствие участников размещения заказа требованиям, предъявляемым законодательством РФ к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов (например, наличие лицензии, если деятельность участника размещения заказа лицензируется);
• непроведение ликвидации;
• неприостановление деятельности;
• отсутствие задолженности по начисленным налогам и сборам и иным обязательным платежам, размер которой превышает 25% балансовой стоимости активов;
• обладание исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если эти объекты являются предметом торгов;
• отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков.

В отличие от Закона N 97-ФЗ Закон N 94-ФЗ запрещает заказчику или уполномоченному органу устанавливать иные требования. Трудность в данном случае заключается в том, что заказчик или уполномоченный орган не вправе требовать от участника размещения заказа документы, подтверждающие вышеназванные требования. Проверку достоверности представленных участником сведений осуществляет заказчик, уполномоченный орган. Это следует из п. 3 ст. 12 Закона N 94-ФЗ.

Перечень причин, по которым заказчик, уполномоченный орган вправе отказать участнику размещения заказа в допуске к участию в торгах, тоже ограничен:

1. непредставление документов, определенных ч. 3 ст. 25 или ч. 2 ст. 35 Закона N 94-ФЗ;
2. несоответствие требованиям к участнику размещения заказа;
3. невнесение денежных средств в качестве обеспечения заявки;
4. несоответствие заявки требованиям конкурсной документации либо документации об аукционе.

Отказ в допуске к участию в торгах по иным основаниям не допускается (п. 2 ст. 12 Закона N 94-ФЗ). В случаях представления участником недостоверных сведений, факта проведения ликвидации, процедуры банкротства либо приостановления его деятельности заказчик, уполномоченный орган, конкурсная или аукционная комиссия вправе отстранить такого участника от участия в торгах на любом этапе их проведения.

**Система муниципальных закупок**

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.

Мониторинг закупок осуществляется в целях оценки степени достижения целей осуществления закупок, оценки обоснованности закупок, совершенствования законодательства о контрактной системе в сфере закупок.

Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы (ЕИС) и на основе содержащейся в ней информации.

Мониторинг будет осуществлять на федеральном уровне - Минэкономразвития России, на региональном уровне - орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, на муниципальном уровне - местная администрация.

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.

Мониторинг будет проводиться на основании данных единой информационной системы, и его результаты будут размещаться в данной системе.

Аудит закупок - это одно из направлений внешнего государственного (муниципального) финансового надзора (контроля). Выражается в контрольно-ревизионной деятельности Счетной палаты Российской Федерации, контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых объектами аудита, является одним из основных направлений деятельности контрольно-счетных органов.

Органы аудита в рамках своих полномочий проводят анализ и оценку результатов закупок, достижения целей осуществления закупок.

Для реализации своих полномочий органы аудита осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупку по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

Результаты проверочной деятельности органов аудита подлежат обобщению с указанием причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков.

Контрольно-счетные органы осуществляют экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам.

По результатам мониторинга закупок, аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок конкретная закупка может быть признана необоснованной.

Контроль в свою очередь делится на контроль органов государственной власти (муниципальных органов), ведомственный контроль, общественный контроль.

Контроль осуществляется органами исполнительной власти (Федеральной антимонопольной службой, Федеральным казначейством, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора), органами исполнительной власти субъектов РФ, муниципальными органами (ст. 99 Закона о контрактной системе).

Статья 99 называет три группы органов, осуществляющих контроль в сфере закупок:

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;
2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;
3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Контроль в сфере закупок осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок (далее - субъекты контроля). Федеральная антимонопольная служба. Постановление Правительства РФ N 728 "Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации" определяет федеральную антимонопольную службу федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Так, Федеральная антимонопольная служба является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (за исключением полномочий на осуществление функций по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения, о которых составляют государственную тайну, и по согласованию применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в случаях закупок товаров, работ, услуг, необходимых для обеспечения федеральных нужд, если сведения о таких нуждах составляют государственную тайну, а также закупок товаров, работ, услуг, сведения, о которых составляют государственную тайну для обеспечения федеральных нужд при условии, что такие сведения содержатся в документации о закупке или в проекте контракта). Контроль осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок.

Соответствующие изменения внесены в Положение о Федеральной антимонопольной службе, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации N 331.В Законе названы основания для внеплановой проверки.

Информация о проведении контрольными органами в сфере закупок плановых и внеплановых проверок, об их результатах и выданных предписаниях размещается в реестре жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний. Порядок ведения данного реестра, включающий в себя, в частности, перечень размещаемых документов и информации, сроки размещения таких документов и информации в данном реестре утверждаются Правительством Российской Федерации.

При выявлении в результате проведения контрольным органом в сфере закупок плановых и внеплановых проверок, а также в результате рассмотрения жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок контрольный орган в сфере закупок вправе:

1) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях;
2) выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе об аннулировании определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
3) обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

При проведении плановых и внеплановых проверок должностные лица контрольного органа в сфере закупок в соответствии с их полномочиями вправе запрашивать и получать на основании мотивированного запроса в письменной форме документы и информацию, необходимые для проведения проверки, а также по предъявлении служебных удостоверений и приказа (распоряжения) руководителя (заместителей руководителя) указанного органа о проведении таких проверок имеют право беспрепятственного доступа в помещения и на территории, которые занимают заказчики, специализированные организации, операторы электронных площадок для получения документов и информации о закупках, необходимых контрольному органу в сфере закупок.

Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы (Федеральное казначейство) Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами осуществляют контроль за:

1) соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;
2) соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:
а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;
б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;
в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;
г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиям контрактов.

Порядок осуществления вышеназванного контроля, предусмотренного при выявлении несоответствия контролируемой информации, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (Федеральная служба финансово-бюджетного надзора).

В соответствии с ч. 8 ст. 99 Закона о контрактной системе органы внутреннего финансового контроля осуществляют контроль в отношении:

1) соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 Федерального закона, при формировании планов закупок и обоснованности закупок;
2) нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст. 19 Федерального закона, 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.

Вышеназванный контроль в сфере закупок осуществляется в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности.

Предстоит принять постановление Правительства Российской Федерации (нормативный акт органа государственной власти субъекта Российской Федерации) местной администрацией, в котором бы устанавливался порядок осуществления контроля за соблюдением Закона о контрактной системе соответствующими органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля.

Такой порядок предусматривает, в частности:

1) основания, порядок организации, предмет, форму, сроки, периодичность проведения проверок субъектов контроля и оформление результатов таких проверок;
2) порядок, сроки направления, исполнения, отмены предписаний органов контроля;
3) перечень должностных лиц, уполномоченных на проведение проверок, их права, обязанности и ответственность;
4) порядок действий органов контроля, их должностных лиц при неисполнении субъектами контроля предписаний органов контроля, а также при получении информации о совершении субъектами контроля действий (бездействия), содержащих признаки административного правонарушения или уголовного преступления;
5) порядок использования единой информационной системы, а также ведения документооборота в единой информационной системе при осуществлении контроля.

В соответствии с ч. 27 ст. 99 Закона о контрактной системе должностные лица органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

1) запрашивать и получать на основании мотивированного запроса в письменной форме документы и информацию, необходимые для проведения проверки;
2) при осуществлении плановых и внеплановых проверок беспрепятственно по предъявлении служебных удостоверений и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителей руководителя) такого органа контроля о проведении проверки посещать помещения и территории, которые занимают заказчики, требовать предъявления поставленных товаров, результатов выполненных работ, оказанных услуг, а также проводить необходимые экспертизы и другие мероприятия по контролю;
3) выдавать предписания об устранении выявленных нарушений законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок;
4) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению.

**Закупки муниципальных учреждений**

Бюджетные и автономные учреждения имеют возможность проводить закупки и по 44-ФЗ и 223-ФЗ. В каких случаях требованиями какого закона они должны руководствоваться, рассмотрим далее.

Ст. 15 44-ФЗ предписывает бюджетным учреждениям осуществлять закупки в соответствии с положениями 44-ФЗ, когда такие закупки производятся:

• за счет бюджетных субсидий (за небольшим исключением, о котором расскажем ниже);
• за счет других средств;
• при получении полномочий на проведение закупки от государственного или муниципального заказчика (ч. 6 ст. 15 44-ФЗ).

Рассмотрим, в каких случаях возможно применение 223-ФЗ для бюджетных учреждений. Часть 2 ст. 15 44-ФЗ содержит три случая, когда закупки производятся по 223-ФЗ.

Это закупки:

• с использованием безвозмездно полученных или выигранных на конкурсной основе грантов;
• для заключения сопутствующих договоров при исполнении госконтрактов;
• за счет доходов от своей деятельности, за исключением средств на медпомощь по ОМС.

Обязательным условием возможности проведения закупок в рамках 223-ФЗ является размещение в ЕИС положения о закупках бюджетного учреждения до начала года.

Положение о закупках представляет собой основной документ, регулирующий работу заказчиков по 223-ФЗ, который должен содержать в себе:

• порядок подготовки закупки;
• порядок проведения закупки;
• способы проведения закупки и условия их применения;
• порядок подписания и исполнения договоров;
• положения об обеспечении исполнения договора.

Положение о закупках подлежит утверждению органом, осуществляющим полномочия учредителя данного учреждения.

Разница 44-ФЗ и 223-ФЗ большая. Проводя закупки по 223-ФЗ, учреждение будет иметь ряд преимуществ.

Есть возможность:

• установить удобный способ и порядок проведения закупки;
• установить свои критерии отбора участников;
• менять план закупок по мере необходимости;
• формировать собственный список товаров (работ, услуг), которые можно приобрести у единственного поставщика;
• указывать конкретный товарный знак приобретаемого товара без слов «или эквивалент»;
• по итогам несостоявшейся закупки подписать договор с единственным поставщиком без согласования с контрольным органом и проведения повторной процедуры.

**Контроль в сфере муниципальных закупок**

В настоящее время в связи с требованиями Бюджетного кодекса и поэтапным вступлением в силу Федерального закона № 44 ФЗ о контрактной системе полномочия органов финансового контроля стали более формализованными. Законодательное закрепление норм о финансовом контроле значительно расширило круг полномочий контрольных органов и четко дифференцировало их по уровням контроля.

Еще задолго до выхода нормативно-правовых актов, предусмотренных Законом № 44 ФЗ, в рамках плановых мероприятий контрольно-ревизионного отдела обязательному контролю подлежали вопросы:

• обоснования начальной (максимальной) цены контракта;
• соответствия поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги условиям контракта;
• своевременности, полноты и достоверности отражения в документах учета поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги;
• применения заказчиком мер ответственности в случае нарушения исполнителем условий контракта.

Наш опыт показывает, что в настоящее время в сфере финансового контроля муниципальные закупки являются проблемным направлением. А между тем именно закупки — одна из основных частей бюджетных расходов любого муниципального образования.

Так, для более детального и оперативного контроля часть соответствующих полномочий была закреплена за ГРБС. При формировании бюджета на очередной финансовый год получатели бюджетных средств, а также бюджетные, автономные учреждения должны направить планы-графики закупок ГРБС с целью их согласования. Получив сформированные подведомственными заказчиками планы-графики, ГРБС осуществляют комплекс проверочных мероприятий, в том числе и на предмет определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта. Также в целях повышения эффективности расходов и исключения произвольных трактовок нормативно-правовых актов за ГРБС закреплена обязанность по методологическому сопровождению и ценообразованию по ведомству.

Например, в образовательной отрасли ГРБС утверждает и доводит локальным актом предельные цены на основные продукты питания, также им разработан единый подход к расчету стоимости однотипных услуг, носящих постоянный характер и связанных с организацией учебного процесса, и т. д. Такой контроль, бесспорно, повышает эффективность, поскольку специалисты ГРБС могут более оперативно контролировать подведомственное учреждение и при необходимости вносить изменения вплоть до корректировки бюджета.

На сегодняшний день проблемным является вопрос нормирования. В настоящее время действующая законодательная база в сфере закупочной деятельности не вменяет в обязанности автономным учреждениям устанавливать требования в сфере нормирования. При этом они, по сути, также как казенные и бюджетные учреждения, расходуют средства бюджета. И надо сказать, что в этом случае свобода, данная руководителям автономных учреждений, не всегда идет во благо и не лучшим образом сказывается на результатах повышения эффективности расходования бюджетных средств.

Как показывает опыт наших проверок, именно на автономные учреждения приходится основная доля таких видов нарушений, как приобретение товаров, обладающих избыточными потребительскими свойствами, сложно соотносящихся с целями деятельности учреждения, а также приобретение товарно-материальных ценностей по стоимости, значительно превышающей цены, сложившиеся на рынке. Пример — автономное дошкольное образовательное учреждение при закупке мебели для оснащения кабинета завхоза приобрело кресло стоимостью более 30 тысяч рублей. Как говорится, комментарии излишни.

По нашему мнению, для достижения результативности расходования бюджетных средств необходимо определить меру ответственности за неэффективное расходование средств и законодательно закрепить ее.

Еще одним проблемным вопросом является отсутствие ответственности за проведение закупок, размещаемых без учета требований нормирования к закупаемым товарам (работам, услугам). А сложившаяся практика показывает, что только наличие юридической ответственности может сподвигнуть ГРБС к оперативным действиям — многие из них отложат принятие необходимых нормативных правовых актов в долгий ящик и будут закупать товары по старинке. На наш взгляд, необходимо установить ответственность за проведение торгов при отсутствии требований нормирования либо ответственность ГРБС за неустановление таких требований в срок, предусмотренный Законом № 44 ФЗ.

Обсуждая проблемы реализации закона о контрактной системе, невозможно не коснуться вопроса о контроле начальной (максимальной) цены контракта. На сегодняшний день законодателем не раскрыто, что именно понимается под контролем обоснования цены, предусмотренным статьей 99 Закона № 44 ФЗ. По нашему мнению, такой контроль возможен в двух аспектах.

Надзорные органы отдельные требования Закона № 44 ФЗ воспринимают буквально. Пример из практики. Еще не успели вступить в силу нормы Закона № 44 ФЗ в части закрепления за органом внутреннего муниципального финансового контроля обязанности по контролю за начальной (максимальной) ценой контракта, как в муниципальное казначейство города поступил запрос от городской прокуратуры о предоставлении сведений о должностных лицах, осуществивших такой контроль относительно запрашиваемых контрактов. Хотя на тот момент (впрочем, как и сейчас) не было ни одного подзаконного акта о том, в каком режиме необходимо осуществлять полномочия, закрепленные статьей 99 Закона № 44 ФЗ.

Первый — контроль за правомерностью выбора одного из методов ценообразования, установленных статьей 22 Закона № 44 ФЗ, и наличия всех необходимых (подтверждающих) документов. Второй аспект — контроль реальности и достоверности цены, правомерности примененных расценок, тарифов и т. д. Однако здесь возникает проблема следующего порядка. Если осуществлять контроль обоснования цены сплошным порядком по всем объектам закупок, то потребуется колоссальное количество трудовых ресурсов. В то же время практика показывает, что в рамках повышения эффективности использования бюджетных средств озвученные вариации контроля закупочной деятельности просто необходимы. Как вариант можно рассмотреть вопрос о возможности дифференциации контрактов в зависимости от цены на подлежащие обязательному контролю органом внутреннего финансового контроля и неподлежащие. Так, к примеру, можно установить, что контроль контрактов с начальной ценой до 100 миллионов рублей (для субъектов) и до 30 миллионов рублей (для муниципалитетов) осуществляет исключительно ГРБС по отраслям. В отношении же контрактов свыше названных сумм обязательный контроль закрепить за органами внутреннего финансового контроля.

Вполне очевидно, что на систему муниципального контроля, а это предварительный и последующий финконтроль, ложится основная нагрузка в части эффективности бюджетных расходов. В свете этого, на наш взгляд, важно определить, к какому виду — предварительному или последующему — относится контроль обоснования цены, а также на каком этапе закупочного процесса необходимо осуществлять финансовый контроль: на стадии утверждения планов-графиков или размещения заказа, подведения итогов торгов или же исполнения контракта?

Если контроль осуществлять на стадии утверждения плана закупок (или плана-графика), то, по сути, он будет проводиться параллельно в отношении всех учреждений. Однако даже при условии возложения части полномочий на ГРБС проведение контрольного мероприятия потребует одномоментного наличия колоссального объема трудовых ресурсов. И в данном случае вся нагрузка придется на короткий промежуток времени в конце года, когда утверждается план-график на следующий год. После завершения проверки эти трудовые ресурсы не будут востребованы, за исключением отдельных случаев частичной загрузки, когда возникает необходимость внести изменения в план-график. Фактически организовывать контроль по такому сценарию, с учетом затрат на содержание штата служащих, крайне нерационально.

Также нецелесообразно проводить контроль и после заключения контрактов, тем более после поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг. Бессмысленно и фактически невозможно на данном этапе предпринять какие-либо меры к недопущению финансового нарушения, так как обязательства уже либо приняты, либо оплачены.

На наш взгляд, наибольший эффект дает проведение контроля обоснования цены непосредственно перед размещением закупок. Такой подход решает обе вышеназванные проблемы: контрольная функция исполняется в течение всего финансового года (загруженность кадров) и в случае выявления нарушений есть потенциальная возможность проведения мероприятий по блокировке размещения закупки до полного устранения нарушений.

На сегодняшний день в законодательстве нет утвержденного порядка действий при выявлении органом внутреннего финансового контроля нарушения в сфере закупок. Какие нужно предпринять действия, если при проверке установлено, что начальная цена завышена? Какие мероприятия в этом случае нужно провести, чтобы предотвратить нарушение финансовой дисциплины? Выписать предписание об изменении цены? Мы полагаем, что в случае выявления нарушения в части обоснования цены контролирующий орган должен иметь возможность заблокировать процедуру размещения закупки.

То есть без изменения электронного статуса закупки на «согласован» со стороны контролирующего органа (или ГРБС) заказчик не имеет возможности осуществить процедуру закупки. Таким образом, у нас есть технические возможности по блокировке процедуры размещения закупки, но нет такого права. По нашему мнению, данное право должно быть закреплено нормативным правовым актом федерального уровня. Поскольку законодательно закрепленные полномочия в части блокировки размещения закупки будут минимизировать финансовые риски для бюджета муниципального образования и, безусловно, повысят качество и эффективность всех закупок.

Есть еще один вопрос, имеющий непосредственное отношение к контролю закупочной деятельности, — это планирование мероприятий по контролю обоснования цены (обоснования закупки, соблюдения требований нормирования). План всех контрольных мероприятий составляется и утверждается на очередной финансовый год. Возникает вопрос: для проведения контроля в сфере закупок необходим отдельный план или же эти мероприятия следует включать в общегодовой план контрольной деятельности в качестве одного из пунктов проверок?

В контрольно-ревизионном отделе муниципального казначейства на протяжении ряда лет в рамках проверок финансово-хозяйственной деятельности учреждений обязательным отдельным разделом контрольного мероприятия является область закупок. По нашему мнению, наиболее оптимальным представляется вариант, когда это направление контроля включено в общий план контрольной деятельности органа, осуществляющего муниципальный финансовый контроль. А заказчики в обязательном порядке перед размещением закупок самостоятельно направляют документацию в орган, осуществляющий ведомственный контроль, для прохождения процедуры согласования на обоснованность закупки и ее цены.

В связи с указом Президента РФ об однолетнем бюджете вопрос планирования закупок на три года стал неактуальным. На наш взгляд, необходимо либо отложить введение касающихся планов закупок норм, либо временно их исключить. Если принимать план закупок только на один год, то он будет содержать информацию, практически идентичную той, которая будет отражена в плане-графике. А это бесполезная дополнительная нагрузка для специалистов заказчика, квалификация которых зачастую и так оставляет желать лучшего.

**Порядок государственных и муниципальных закупок**

Проведение государственных и муниципальных закупок включает семь стадий: планирование закупок, определение поставщиков, заключение контрактов, исполнение контрактов, мониторинг закупок, аудит в сфере закупок, контроль за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов в сфере закупок.

Все указанные стадии регулируются Законом № 44-ФЗ и принятыми в соответствии с этим Законом подзаконными нормативными актами.

Заказчики, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн. руб., создают специальные структурные подразделения, занимающиеся организацией и проведением закупок, - контрактные службы.

Использование словосочетания "контрактная служба" в Законе № 44-ФЗ является спорным, поскольку само понятие представляется весьма специфическим и напоминает нечто не похожее на "службу по призыву". Особенно четко некорректность употребления понятия "контрактная служба" прослеживалась в первоначальной версии законопроекта "О федеральной контрактной системе" (2011 г.), согласно которой в "контрактной службе" должны были работать (служить?) "контрактные офицеры" (в Законе № 44-ФЗ вместо понятия "контрактный офицер" введено понятие "контрактный управляющий").

Если совокупный годовой объем закупок заказчика не превышает 100 млн. руб. и у заказчика отсутствует контрактная служба, заказчик назначает контрактного управляющего - должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта.

Для выполнения технической (организационной) работы при проведении конкурсов и аукционов (разработка закупочной документации, размещение информации в единой информационной системе и др.) заказчики вправе привлекать специализированные организации. Заказчик не вправе передавать специализированной организации функции по созданию комиссий по осуществлению закупок, определению начальной (максимальной) цены контракта, предмета и существенных условий контракта, утверждению проекта контракта, закупочной документации и подписанию контракта.

По мнению Минэкономразвития России, передача функций специализированной организации физическому лицу не допускается (письмо Минэкономразвития России № Д28и-2146).

Планирование закупок осуществляется заказчиками посредством формирования, утверждения и ведения двух документов - плана закупок и плана-графика. План закупок формируется на три года. Планы-графики формируются на один год на основании плана закупок. Планы закупок и планы-графики размещаются в единой информационной системе. В указанных документах содержатся данные о целях, объектах, объемах, сроках закупок и иная информация. Наличие планов и планов-графиков в единой информационной системе обеспечивает должный уровень планирования закупок и контроля за их исполнением, а также обеспечивает соответствующей информацией потенциальных поставщиков (участников закупок), что позволяет им планировать свою хозяйственную деятельность и повышать эффективность своего участия в закупках. Для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик создает комиссию по осуществлению закупок.

Заказчиком могут создаваться конкурсные, аукционные, котировочные комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений и единые комиссии, осуществляющие функции по осуществлению закупок путем проведения конкурсов, аукционов, запросов котировок, запросов предложений. Число членов конкурсной, аукционной или единой комиссии должно быть не менее пяти, число членов котировочной комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений и окончательных предложений должно быть не менее трех.

Определение поставщиков осуществляется посредством использования конкурентных или неконкурентных способов определения поставщиков.

Заметим, что понятие "способ определения поставщиков" (используется в Законе № 44-ФЗ) с юридической точки зрения идентично понятию "способ закупки" (используется в Законе № 223-ФЗ) и понятию "способ размещения заказов" (использовалось в Федеральном законе "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд", утратившем силу).

Согласно Закону № 44-ФЗ единственным неконкурентным способом определения поставщиков является закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (этот способ закупки в специальной литературе также называется "прямая закупка" или "закупка из единственного источника"). При осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчик заключает договор с поставщиком напрямую, "просто заключает договор" без проведения сложных процедур. Закупку у единственного поставщика можно осуществлять только в случаях, перечисленных в Законе № 44-ФЗ (например, при осуществлении закупок на сумму до 100 тыс. руб., при закупках продукции вследствие аварий или иных чрезвычайных ситуаций, при осуществлении закупок у поставщика, определенного указом или распоряжением Президента РФ).

Некоторые специалисты ошибочно полагают, что закупка у единственного поставщика - это закупка у такого поставщика, который является единственным (в мире, стране), способным поставить запрашиваемую заказчиком продукцию.

К конкурентным способам определения поставщиков по Закону № 44-ФЗ относятся:

• конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс);
• аукционы (электронный аукцион, закрытый аукцион);
• запрос котировок;
• запрос предложений.

Конкурсы отличаются от аукционов по двум основным характеристикам:

• критерий определения их победителей (цена - в аукционе; цена и другие критерии - в конкурсе);
• порядок проведения этих процедур и определения их победителей ("пошаговое" снижение цены, возможность неоднократного изменения ценового предложения со стороны участников, "автоматическое" определение победителя - в аукционе; рассмотрение и оценка заявок, вынесение решения о победителе комиссией - в конкурсе). Открытые аукционы проводятся только в электронной форме (на электронных площадках).

Таким образом, победитель аукциона определяется "компьютером" (автоматически на электронной площадке), а победитель конкурса - "человеком" (конкурсной комиссией). Указанное обстоятельство свидетельствует о том, что аукцион является способом определения поставщиков, менее подверженным риску коррупции, чем конкурс. Исходя из этих соображений, в соответствии Законом № 44-ФЗ Правительство РФ утвердило так называемый аукционный перечень, т.е. перечень продукции, которую заказчики обязаны закупать на аукционе (а не на конкурсе), в связи с чем аукцион принято считать основным (главным) способом определения поставщиков в России (во многих зарубежных странах таковым является конкурс). Выбор между аукционом или конкурсом осуществляет заказчик с учетом указанного "аукционного перечня". Если закупаемая продукция не включена в этот перечень, заказчик самостоятелен в выборе между аукционом и конкурсом.

В ГК РФ и некоторых других нормативных актах аукционы и конкурсы указаны в качестве видов торгов (термин "торги" отсутствует в Законе № 44-ФЗ, однако содержался в ранее действовавшем Законе "О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд"). Стоит заметить, что согласно новой редакции п. 4 ст. 447 ГК РФ торги (в том числе электронные) проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом. Таким образом, законодатель допускает существование наряду с аукционами и конкурсами иных форм торгов.

Информация о государственных (муниципальных) и "корпоративных" закупках (за исключением информации о некоторых видах закупок, указанных в законе) размещается в единой информационной системе, прежде всего на официальном сайте единой информационной системы. Особенностью аукционов, отличающей этот вид способа определения поставщиков от всех иных, является то, что информация о них размещается не только на указанном официальном сайте, но также и на так называемых электронных площадках. Электронная площадка (по Закону № 44-ФЗ) - это сайт в сети Интернет, на котором проводятся электронные аукционы. Оператор электронной площадки - это юридическое лицо, которое владеет электронной площадкой и обеспечивает проведение закупок на этой электронной площадке.

Количество электронных площадок, на которых проводятся аукционы в сфере государственных и муниципальных закупок, ограничено - их всего пять:

• ЗАО "Сбербанк-АСТ (Автоматизированная система торгов)";
• ОАО "Единая электронная торговая площадка";
• ГУП "Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан";
• ЗАО "ММВБ - Информационные технологии";
• ООО "РТС-тендер".

Запрос котировок и запрос предложений - довольно простые (в сравнении с аукционом и конкурсом) способы определения поставщиков. Теоретически запрос котировок можно считать упрощенным видом аукциона, а запрос предложений - упрощенным видом конкурса. Вместе с тем законодатель не относит запрос котировок и запрос предложений к торгам (т.е. к аукционам, конкурсам или иным формам торгов).

Запрос котировок проводится посредством размещения заказчиком извещения в единой информационной системе и подачи участниками закупок своих заявок. Однако в отличие от аукционов участники закупок не "торгуются" на электронных площадках (в "аукционных залах"), участники закупок не вправе менять свое ценовое предложение (имеют право только один раз указать цену своей заявки). Единственным критерием определения победителя при запросе котировок является цена (как и в аукционе).

Законом № 44-ФЗ установлены ограничения на проведение запроса котировок. По общему правилу заказчик вправе проводить запрос котировок только на сумму до 500 тыс. руб. При этом годовой объем закупок, осуществляемых путем проведения запроса котировок, не должен превышать 10% совокупного годового объема закупок заказчика и не должен составлять более 100 млн. руб.

При проведении государственных (муниципальных) закупок запрос предложений, как и закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), проводится только в случаях, прямо предусмотренных Законом № 44-ФЗ (например, при заключении контракта с иностранной организацией на лечение гражданина РФ; при признании повторного конкурса или электронного аукциона не состоявшимися; при осуществлении закупок услуг по защите интересов Российской Федерации в судебных органах иностранных государств, международных судах и арбитражах). Перечень случаев проведения запроса предложений, содержащийся в Законе № 44-ФЗ, является небольшим по объему, в связи с чем этот способ определения поставщиков применяется достаточно редко.

Важно заметить, что выбор способа определения поставщика в соответствии с Законом № 44-ФЗ прямо связан с установленными в законе "ценовыми порогами" ("пороговыми значениями"). По общему правилу при проведении государственных (муниципальных) закупок заказчики вправе проводить закупку у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) при цене контракта (договора) до 100 тыс. руб. (для некоторых категорий заказчиков этот "ценовой порог" увеличен до 400 тыс. руб.), а запрос котировок - при цене контракта (договора) до 500 тыс. руб. По общему правилу при закупке на сумму выше 500 тыс. руб. заказчики обязаны проводить аукционы или конкурсы. Применение запроса предложений не связано с "ценовыми порогами".

"Ценовые пороги" в "корпоративных" и иных публичных закупках заказчики определяют самостоятельно (в "положении о закупке" и иных документах).

Законом № 44-ФЗ предусмотрено использование двух видов обеспечительных мер в процессе проведения закупок (виды финансового обеспечения):

1) обеспечение заявок участников закупки;
2) обеспечение исполнения контрактов.

Указанные виды финансового обеспечения могут быть предоставлены только в двух формах:

1) банковская гарантия;
2) перечисление денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки, на счет оператора электронной площадки в банке.

Банковские гарантии, используемые для целей Закона № 44-ФЗ, должны быть включены в реестр банковских гарантий. В такой реестр включаются только банковские гарантии, которые выданы банками, включенными в предусмотренный ст. 74.1 НК РФ перечень банков, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения. Ведение реестра и размещение его в единой информационной системе в сфере закупок осуществляет Федеральное казначейство.

Обеспечение заявки участника закупки устанавливается в размере от 0,5 до 5% начальной (максимальной) цены контракта; если начальная (максимальная) цена контракта не превышает 3 млн. руб., размер обеспечения заявки не может превышать 1%.

Обеспечение исполнения контракта устанавливается в размере от 5 до 30% начальной (максимальной) цены контракта. Если при проведении конкурса или аукциона начальная (максимальная) цена контракта составляет более 15 млн. руб. и участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на 25% и более ниже начальной (максимальной) цены контракта, применяются антидемпинговые меры: контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в 1,5 раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса). Законом № 44-ФЗ предусмотрены и иные антидемпинговые меры (ст. 37).

Заключением контрактов завершается процедура определения поставщиков.

Государственный контракт, муниципальный контракт - договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта РФ (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд.

Особенностями государственного (муниципального) контракта, отличающими его от иных договоров, является не только особый порядок его заключения (посредством реализации процедур, предусмотренных Законом № 44-ФЗ), субъектный состав контракта (обязательной стороной контракта выступает государственный (муниципальный) заказчик, действующий от имени соответствующего публично-правового образования) и цель заключения контракта (обеспечение государственных (муниципальных) нужд), но и элементы содержания контракта. По общему правилу в контракт обязательно включаются условия о цене, об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по контракту, о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги, порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги и др.

В предусмотренных Законом № 44-ФЗ случаях в контракт включаются дополнительные условия: если контракт заключается с физическим лицом, за исключением индивидуального предпринимателя или иного занимающегося частной практикой лица, в контракт включается обязательное условие об уменьшении суммы, подлежащей уплате физическому лицу, на размер налоговых платежей, связанных с оплатой контракта (ч. 13 ст. 34 Закона № 44-ФЗ); если контракт заключается на срок более чем три года и цена контракта составляет более 100 млн. руб., контракт должен включать график исполнения контракта (ч. 12 ст. 34 Закона № 44-ФЗ); если начальная (максимальная) цена контракта при осуществлении закупки товара, работы, услуги превышает размер, установленный Правительством РФ, в контракте должна быть указана обязанность поставщика (подрядчика, исполнителя) предоставлять информацию о всех соисполнителях, субподрядчиках, заключивших договор или договоры с поставщиком (подрядчиком, исполнителем), цена которого или общая цена которых составляет более 10% цены контракта (ч. 23 ст. 34 Закона № 44-ФЗ), и др.

В государственный (муниципальный) контракт не допускается включение третейской оговорки.

По общему правилу контракты заключаются в простой письменной форме, в том числе путем обмена электронными документами. В предусмотренных Законом № 44-ФЗ случаях допускается заключение контракта в устной форме.

Для осуществления заказчиками закупок федеральные органы исполнительной власти, государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", государственная корпорация по космической деятельности "Роскосмос", осуществляющие нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности, разрабатывают и утверждают типовые контракты, типовые условия контрактов, которые размещаются в единой информационной системе и составляют библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов.

Информация о заключенных в соответствии с Законом № 44-ФЗ контрактах заносится в реестр контрактов, который ведет Федеральное казначейство. Реестр контрактов размещается в единой информационной системе.

Исполнение контрактов осуществляется в соответствии с общими положениями гражданского законодательства с особенностями, указанными в Законе № 44-ФЗ. К этим особенностям, в частности, относятся: проведение экспертизы поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги; формирование приемочной комиссии для приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги; подготовка и размещение в единой информационной системе отчета об исполнении контракта и др.

Законом № 44-ФЗ предусмотрено ведение реестра недобросовестных поставщиков. Реестр недобросовестных поставщиков по Закону № 44-ФЗ ведет ФАС России. В указанный реестр включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов. Информация, содержащаяся в реестре недобросовестных поставщиков, размещается в единой информационной системе. Информация о конкретном поставщике, внесенная в реестр, хранится в реестре в течение двух лет. Субъекты, информация о которых внесена в реестр недобросовестных поставщиков, не вправе принимать участие в закупках только в том случае, если заказчик установил такой запрет в закупочной документации (таким образом, включение субъектов в реестр недобросовестных поставщиков в соответствии с Законом № 44-ФЗ не влечет для них "автоматический" запрет на участие в закупках, как это предусмотрено, например, в законодательстве Республики Казахстан).

Мониторинг закупок представляет собой систему наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в том числе реализации планов закупок и планов-графиков. Мониторинг закупок осуществляется с использованием единой информационной системы и на основе содержащейся в ней информации.

Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, который представляется Минэкономразвития России в Правительство РФ. Сводный аналитический отчет подлежит размещению в единой информационной системе.

Аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой РФ, контрольно-счетными органами субъектов РФ и контрольно-счетными органами муниципальных образований (в случае, если такие органы образованы в муниципальных образованиях).

Контроль в сфере закупок бывает трех видов:

• государственный (муниципальный);
• контроль, осуществляемый заказчиком;
• общественный контроль.

Государственный (муниципальный) контроль осуществляется в отношении заказчиков, контрактных служб, контрактных управляющих, комиссий по осуществлению закупок и их членов, уполномоченных органов, уполномоченных учреждений, специализированных организаций, операторов электронных площадок. Контроль осуществляется путем проведения плановых или внеплановых проверок. Информация о проведении контрольными органами в сфере закупок и органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля плановых и внеплановых проверок, об их результатах и выданных предписаниях размещается в единой информационной системе и (или) реестре жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний.

Контроль, осуществляемый заказчиком, не имеет каких-либо особенностей. В Законе № 44-ФЗ указано лишь, что заказчик обязан в предусмотренных законом случаях осуществлять контроль за привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

Общественный контроль за соблюдением требований законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок осуществляется гражданами, общественными объединениями и объединениями юридических лиц. Одной из форм общественного контроля является обязательное общественное обсуждение закупок (в настоящее время обязательное общественное обсуждение закупок осуществляется при закупках на сумму более 1 млрд. руб.).

Проведение "корпоративных" закупок фактически включает те же стадии, которые имеются при проведении государственных (муниципальных) закупок. Однако в Законе № 223-ФЗ указанные стадии почти не описаны. Как уже было отмечено, нормативное регулирование большой части отношений в сфере "корпоративных" закупок осуществляется заказчиками самостоятельно (в "положении о закупке"), в связи с чем сложно говорить о каком-либо едином подходе к организации и построению закупочной деятельности у всех заказчиков по Закону № 223-ФЗ. Закупки по Закону № 223-ФЗ проводятся на огромном количестве электронных площадок.

Вместе с тем наметилась тенденция "ужесточения" Закона № 223-ФЗ: введена административная ответственность за нарушение положений Закона № 223-ФЗ; планируется уменьшение числа электронных площадок, на которых могут проводиться закупки по Закону № 223-ФЗ; рассматривается вопрос об установлении закрытого перечня способов закупок по Закону № 223-ФЗ и др. Вполне возможно, нормы Закона № 223-ФЗ в обозримом будущем будут включены в Закон № 44-ФЗ, а сам Закон № 223-ФЗ будет признан утратившим силу.

Законом № 223-ФЗ и подзаконными нормативными актами, развивающими его положения, частично урегулированы стадии планирования закупок и их проведения. В частности, Законом № 223-ФЗ предусмотрено формирование заказчиками плана закупок (требования к форме этого плана установлены Правительством РФ). Заказчик размещает в единой информационной системе план закупок товаров, работ, услуг на срок не менее чем один год.

В Законе № 223-ФЗ указаны только два способа закупок: аукцион и конкурс. Остальные способы закупок заказчик вправе установить в своем "положении о закупке". В "положении о закупке", как уже было отмечено, заказчики самостоятельно устанавливают правила организации и проведения своих закупок. Практика показывает, что заказчики по Закону № 223-ФЗ охотно "изобретают" новые способы закупок и активно их применяют: "простая процедура закупки", "диалог конкурентов", "редукцион", "тендер" и др. В "корпоративных" закупках появился даже новый неконкурентный способ закупки - "лотерея", заключающийся в публичном произвольном (случайном) выборе победителя среди участников, прошедших стадию допуска к закупке (прежде считалось, что в принципе может быть только один неконкурентный способ закупки - закупка у единственного поставщика, т.е. "прямая закупка" у контрагента, которого мы выбрали по своей воле, не "случайным" образом).

Законом № 223-ФЗ предусмотрено ведение реестра контрактов и реестра недобросовестных поставщиков. Реестр контрактов, заключенных в соответствии с Законом № 223-ФЗ (как и реестр контрактов, заключенных в соответствии с Законом № 44-ФЗ), ведет Федеральное казначейство. Реестр недобросовестных поставщиков по Закону № 223-ФЗ (по аналогии с реестром недобросовестных поставщиков по Закону № 44-ФЗ) ведет ФАС России. В реестр недобросовестных поставщиков включаются сведения об участниках закупки, уклонившихся от заключения договоров, а также о поставщиках (исполнителях, подрядчиках), с которыми договоры по решению суда расторгнуты в связи с существенным нарушением ими договоров (в отличие от Закона № 44-ФЗ в реестр недобросовестных поставщиков по Закону № 223-ФЗ не включается информация об участниках закупки, с которыми расторгнут контракт в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением поставщиком условий контракта).

Одновременное наличие реестров контрактов, и особенно реестров недобросовестных поставщиков по Закону № 44-ФЗ и по Закону № 223-ФЗ (всего четыре реестра), представляется излишним. Вполне достаточным, по нашему мнению, было бы ведение одного (единого) реестра контрактов и одного (единого) реестра недобросовестных поставщиков по двум законам (Закону № 44-ФЗ и Закону № 223-ФЗ).

Проведение иных публичных закупок, как правило, включает все стадии прохождения государственных (муниципальных) закупок. Однако наличие или отсутствие тех или иных стадий закупок определяется правилами конкретных электронных площадок, на которых эти закупки проводятся, а также внутренними документами заказчика, регулирующими порядок организации и проведения закупок.

**Виды муниципальных закупок**

«Тендер» является общим термином для определения поставщиков в условиях честной конкурентной борьбы и является более широким понятием, чем «конкурс», «аукцион» или «торги».

Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» насчитывает десяток форм конкурсов и аукционов, причем каждый вид предполагает свой порядок объявления государственного тендера и отклика на него со стороны потенциальных исполнителей. Все это требует тщательной работы с документацией, на основе которой принимается решение о выборе подрядчика. Дополнительную сложность представляет то, что законодательство в сфере госзакупок постоянно меняется и совершенствуется с целью установления прозрачности и объективности заключения сделок. Чтобы иметь шансы на победу в тендере, нужно держать руку на пульсе, следить за актуальностью нормативно-правовой базы и гибко реагировать на вводимые изменения.

Основными документами, регламентирующими деловые отношения заказчиков и исполнителей в сфере государственных контрактов, являются упомянутый выше № 44-ФЗ, а также № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В № 44-ФЗ описаны нормы проведения закупок для всех госзаказчиков (государственных и муниципальных бюджетных организаций), утвержден список электронных площадок для проведения закупа, детально расписаны этапы и условия торговых процедур. Отдельные статьи посвящены таким узким вопросам, как меры противодействия демпингу, обоснование стартовой цены контракта и т. д. По правилам государственных закупок, нарушение порядка процедур, описанных в № 44-ФЗ, приводит к отмене закупки и штрафам на имя заказчика. А мерой наказания подрядчика, не выполнившего условия контракта, является занесение в Реестр недобросовестных поставщиков. Таким образом достигается порядок и дисциплина, взаимное соблюдение условий и своевременное финансирование контрактов.

В отличие от него, № 223-ФЗ охватывает более широкий круг заказчиков. Среди них: организации с государственным участием, предприятия с регулируемым видом деятельности (электроснабжение, газ, водоснабжение), субъекты естественных монополий в области транспорта, связи, добычи и поставки природных ресурсов и т. д. Широк и выбор площадок для осуществления закупки — фактически заказчик может выбирать любую из двух сотен тендерных площадок. Существенной разницей между законами является и то, что в № 223-ФЗ определены только основные нормы проведения закупок. Все детали и тонкости процедур регулирует сам заказчик, излагая их в положении к тендеру. Таким образом, несмотря на внешнее сходство, тендерные запросы, осуществляемые на основе № 223-ФЗ, могут разительно отличаться друг от друга, требуя от поставщиков внимательного изучения документации при подаче заявки.

Дополнительные нормы, регулирующие взаимодействие заказчика и подрядчика, а также порядок осуществления сделки с момента объявления условий до их выполнения и оплаты, описаны в Постановлениях Правительства РФ.

Например, в Постановлении Правительства РФ № 1042 приводится перечень штрафных санкций за ненадлежащее исполнение заказчиком или поставщиком обязательств, предусмотренных контрактом. А особенности предоставления банковских гарантий, правил формирования и ведения реестра БГ, требования к банкам-гарантам описаны в Постановлении Правительства № 1005 «О банковских гарантиях». В него внесены существенные изменения на основании Постановления № 11, ужесточившего требования к кредитным организациям, выдающим банковские гарантии для конкурсов и аукционов.

К самим Федеральным Законам 44 и 223 также инициируются поправки. Значительные изменения в статьи № 44-ФЗ внесены Федеральным законом № 504-ФЗ.

В новой редакции № 44-ФЗ пункт 2 статьи 24 про перечень форм отбора поставщиков дополняется требованием в обязательном порядке) проводить приведенные ниже виды конкурсов и аукционов в электронной форме:

• Открытый конкурс (в № 223-ФЗ встречается просто определение «конкурс»). Выигравшим тендер признается участник, предложивший лучшие условия исполнения договора и отобранный таковым после объективного сопоставления всех поступивших заявок.
• Конкурс с ограниченным участием — тендер, при котором заказчик размещает сообщение о закупке в ЕИС (единой информационной системе), предъявляя к участникам как общие, так и дополнительные требования, по соответствию которым осуществляется предварительный квалификационный отбор. Таким образом, победитель определяется из ограниченного круга участников. Обращение к такой форме отбора подрядчика целесообразно, когда требуется заказ инновационных, технически или технологически сложных товаров или услуг, требующих от исполнителей специфической, редкой квалификации. Другим примером выбора в пользу конкурса с ограниченным участием может стать тендер на работы по сохранению объектов культурного наследия.
• Двухэтапный конкурс — как следует из названия, проводится в два шага. Победителем становится участник, успешно преодолевший первый этап и выдвинувший максимально приемлемые для заказчика условия исполнения контракта на втором этапе объявленного конкурса. Путем двухэтапного конкурса зачастую заключаются контракты на проведение научных исследований, проектных архитектурно-строительных работ, создание произведений искусства. Помимо открытых форм, в госзакупках уместно проведение закрытых конкурсов — если, например, закупки ведутся для проекта, составляющего государственную тайну. Другой случай — заключение контрактов на услуги по страхованию, транспортировке и охране предметов, представляющих государственную ценность (архивные документы, музейные экспонаты, драгоценности, редкие книжные и периодические издания).
• Закрытый конкурс. Под закрытым понимается конкурсный отбор, при котором информация о закупке сообщается не публично, а лишь ограниченному кругу лиц. Принцип определения победителя такой же, как при открытом конкурсе.
• Чтобы стать поставщиком по итогам закрытого конкурса с ограниченным участием, необходимо успешно пройти предквалификационный отбор и предложить госзаказчику условия исполнения контракта, оптимально совпадающие с его запросами.
• Победителем закрытого двухэтапного конкурса становится тот, кто прошел в число допущенных ко второму этапу и представил заявку с максимально выгодными совокупными условиями исполнения контракта.

Помимо перевода тендерного документооборота в электронную форму, устанавливается порядок регистрации и ведения единого реестра участников закупки.

Подавая заявку на участие в торгах (в особенности — на государственные закупки), важно внимательно изучить форму проведения отбора. Так, если объявлен аукцион, то согласно статье 24 № 44-ФЗ, регулирующего деятельность в сфере госзакупок, победителем станет участник, предложивший минимальную цену. В то время как конкурс выиграет участник, который предложит лучшие совокупные условия исполнения контракта. То есть помимо цены тут будут учитываться дополнительные количественно-качественные критерии: например, сроки поставки товаров и выполнения работ, отзывы других заказчиков, опыт и квалификация персонала и т. д.

Кратко рассмотрим правила осуществления государственных закупок на примере открытого конкурса, требования к которому прописаны в статье 51 № 44-ФЗ.

Заявки представляются в письменной (в запечатанном конверте) или электронной форме, по уставленному заказчиком образцу и в отведенные для этого сроки (эти и другие условия указываются в конкурсной документации). Требуется предоставление полных и достоверных сведений о наименовании и местонахождении юридического лица, юридических реквизитов организации: ИНН, выписка из ЕГРЮЛ, Устав и иные учредительные документы, решение (приказ) о назначении конкретного физического лица на должность, в рамках которой он уполномочен принимать участие в тендере, и т. д. Если исполнителем является физическое лицо — предоставляются паспортные данные, идентификационные документы из налоговой службы, пенсионного фонда и т. д.

В обязательном порядке заявка должна содержать ценовое предложение. Если заказчиком прописаны требования к квалификации исполнителя, то в заявку могут быть включены документы, подтверждающие данную квалификацию (дипломы, лицензии, сертификаты и т. д.).

В случаях, когда участник готов выполнять работу более чем на 25% дешевле стоимости, изначально установленной заказчиком, с целью антидемпингового регулирования исполнитель обязан представить документы, подтверждающие его деловую репутацию и добросовестность. А именно: выписки из реестра контрактов за период от года до трех лет, свидетельствующие о надлежащем исполнении обязательств перед другими заказчиками (без пеней и штрафов) в сходных условиях (с аналогичными скидками).

Кроме того, заказчик, желая подстраховать себя от рисков несвоевременного или некачественного выполнения работ и поставок товара, вправе выдвинуть требование об обеспечении заявки. В таком случае участник тендера обязан предоставить соответствующее платежное поручение, свидетельствующее о перечислении средств, или банковскую гарантию, где поручителем за него выступает третья сторона.

Кстати, вводимые изменения касаются в том числе и процедуры обеспечения заявки при участии в государственных закупках. Так, согласно нововведениям подрядчик обязан завести отдельный банковский счет в аккредитованном Минфином РФ банке, включенном в специальный перечень кредитных организаций. Указанный счет создается с возможностью блокировать (замораживать) денежные средства участника закупки в качестве обеспечения его заявки вплоть до конца окончания приема товара или подписания акта выполненных работ.

Банк, в котором открывается счет, должен пройти проверку надзорным органом и иметь достаточный рейтинг кредитоспособности (определяется отраслевыми экспертными рейтинговыми агентствами). Согласно Постановлению Правительства РФ № 1005 «О банковских гарантиях» отдельный реестр будет вестись и по самим банковским гарантиям.

Возвращаясь к № 44-ФЗ, надо отметить, что изменения касаются и подачи электронных заявок. В такой форме осуществлять участие в тендере могут лишь лица, зарегистрированные в ЕИС и аккредитованные на электронной площадке.

Заявка на участие в электронном аукционе, как и раньше, состоит из двух частей. При этом первая часть заявки должна содержать коммерческое предложение участника государственных закупок, которое фиксируется с применением программно-аппаратных средств электронной площадки и не подлежит последующему изменению.

Вторая часть заявки содержит юридические данные организации или паспортные данные физического лица, сертификаты на соответствие товара или квалификацию персонала и ряд иных документов — на усмотрение заказчика. Заявка на участие направляется оператору электронной площадки. Первая и вторая части подаются одновременно. Именно на оператора возложена функция заведения реестра поступивших заявок и их беспристрастной оценки. Он присваивает заявке идентификационный номер и извещает об этом участника либо возвращает заявку обратно при выявлении каких-либо нарушений, которые легко допустить, если не следовать букве закона.

Таким образом, участникам электронных государственных закупок предстоит внимательно изучить десятки страниц изменений и дополнений к текущим законам, так как каждый недочет не только может уменьшить шансы на выигрыш, но и вовсе грозит отводом от участия в выгодной сделке.

**Участники муниципальных закупок**

Участник закупки — любое юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя (п. 4 ст. 3 ФЗ N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Участники закупки имеют право выступать в отношениях, связанных с осуществлением закупки, как непосредственно, так и через своих представителей. Полномочия представителей участников закупки подтверждаются доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с гражданским законодательством.

При осуществлении закупки заказчик устанавливает единые требования ко всем ее участникам (ч. 1 ст. 31 ФЗ N 44-ФЗ):

• соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством РФ к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки. К таким требованиям относится, в частности, требование к участнику закупки о наличии лицензии, если соответствующий вид деятельности подлежит лицензированию в соответствии с законодательством РФ, членство в СРО, страхование гражданской ответственности;
• непроведение ликвидации участника закупки — юридического лица и отсутствие решения арбитражного суда о признании участника закупки — юридического лица или индивидуального предпринимателя несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства;
• неприостановление деятельности участника закупки в порядке, установленном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, на дату подачи заявки на участие в закупке;
• отсутствие у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы РФ (за исключением сумм, 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 или которые признаны безнадежными к взысканию в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах) за прошедший календарный год, размер которых превышает двадцать пять процентов балансовой стоимости активов участника закупки, по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период. Участник закупки считается соответствующим установленному требованию в случае, если им в установленном порядке подано заявление об обжаловании указанных недоимки, задолженности и решение по такому заявлению на дату рассмотрения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не принято;
• отсутствие у участника закупки — физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа или главного бухгалтера юридического лица — участника закупки 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, которые связаны с поставкой товара, выполнением работы, оказанием услуги, являющихся объектом осуществляемой закупки, и административного наказания в виде дисквалификации;
• обладание участником закупки исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты, за исключением случаев заключения контрактов на создание произведений литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма;
• отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц — участников закупки, с физическими лицами, в том числе зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, — участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц. Под выгодоприобретателями для целей настоящей статьи понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества.

**Планирование муниципальных закупок**

Одна из самых первых новых объемных и сложных задач, которые необходимо решать ГУПам и МУПам (далее - унитарные предприятия), «переводимым» на жизнь по 44-ФЗ, связана с применением ими новых правил планирования своей закупочной деятельности. Объемность и сложность этой задачи обусловлена тем, что именно планирование закупок отражает на «мыслительном» уровне реализацию многочисленных и разнообразных норм 44-ФЗ, которые для унитарных предприятий являются новыми и непривычными.

При этом несмотря на то, что сам 321-ФЗ, который и «переводит» унитарные предприятия на 44-ФЗ, в нем содержатся нормы, устанавливающие, что унитарные предприятия обязаны «осуществлять планирование закупок на год и последующие годы в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона». Таким образом, хоть здесь и имеет место определенное правовое противоречие (требования закона еще не вступили в силу, но их уже нужно исполнять), унитарным предприятиям действительно необходимо осуществить планирование своих будущих закупок по правилам 44-ФЗ. Рассмотрим, что это за основные правила и чем они отличаются от тех правил планирования закупок, которыми унитарные предприятия руководствовались в своей «прежней» жизни по 223-ФЗ.

В соответствии с 223-ФЗ заказчики должны составлять только один «планировочный» документ – план закупки, при этом законом устанавливается только минимальный период планирования – не менее 1 года. На практике, как правило, заказчики и делают такой план только на один год.

Согласно 44-ФЗ документов планирования должно быть два – план закупок и план-график закупок.

Второй документ (план-график закупок) должен формироваться на очередной финансовый год. Таким образом, план-график закупок – это документ, по сути наиболее близкий к применяющемуся по 223-ФЗ плану закупки, хотя по правилам формирования и своему содержанию они тем не менее значительно различаются (см. ниже). Важно отметить, что основой для формирования «короткого» документа (плана-графика закупок) является «длинный» документ (план закупок).

Правила формирования планов-закупки и планов-графиков закупки установлены как в самом 44-ФЗ, так и в следующих подзаконных нормативных правовых актах:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|   | **План закупок** | **План-график закупок** |
| Федеральные унитарные предприятия | Постановление Правительства РФ № 552 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» | Постановление Правительства РФ № 553 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» |
| Унитарные предприятия, находящиеся в ведении субъекта РФ | Порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для нужд субъекта РФ, утвержденный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с учетом Постановления Правительства РФ № 1043 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению планов закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также требованиях к форме планов закупок товаров, работ, услуг» | Порядок формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок для нужд субъекта РФ, утвержденный высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ с учетом Постановления Правительства РФ № 554 «О требованиях к формированию, утверждению и ведению плана-графика закупок товаров, работ, услуг для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации и муниципальных нужд, а также о требованиях к форме плана-графика закупок товаров, работ, услуг» |

Для осуществления планирования закупок в рамках 44-ФЗ унитарным предприятиям необходимо внимательно ознакомиться с теми нормативными правовыми актами, которые имеют к ним отношение. Ниже мы будем говорить о тех правилах планирования закупок, которые изложены в самом 44-ФЗ и в требованиях Правительства РФ касательно планов и планов-графиков закупок.

При работе по 223-ФЗ план закупки утверждает руководитель (уполномоченное должностное лицо) заказчика, срок же подготовки и, соответственно, утверждения этого плана определяется заказчиком самостоятельно в своем положении о закупке. Согласно 44-ФЗ и его подзаконным нормативным правовым актам как план закупок, так и план-график закупок тоже утверждаются руководителем (уполномоченным должностным лицом) заказчика , но вот сроки его подготовки и утверждения установлены «свыше».

В частности, план закупок должен быть утвержден в течение 10 рабочих дней после утверждения плана (программы) финансово-хозяйственной деятельности унитарного предприятия, и в течение последующих трех рабочих дней после своего утверждения план закупок должен быть размещен в ЕИС. Аналогичные правила действуют и в отношении плана-графика закупок.

Укажем, что в соответствии с нормой 44-ФЗ закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены. Нарушение этого запрета, а именно размещение в ЕИС извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, если информация о такой закупке не включена в план-график, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 30 тыс. руб.

В связи с этим отдельное внимание нужно уделить правилам 44-ФЗ, которые касаются внесения изменений в документы планирования. Ведь вероятность того, что при первоначальном планировании заказчику удастся «угадать» все необходимые закупки и обойтись без последующих изменений, стремится к нулю.

Для сравнения сразу укажем, что согласно правилам 223-ФЗ план закупки может корректироваться заказчиком фактически по любым основаниям, установленным им самим в своем положении о закупке. А вот в 44-ФЗ такой «вольницы» уже нет, здесь перечень таких оснований ограничен волей законодателя и учредителя (собственника имущества) унитарного предприятия.

Так, в частности, планы закупок подлежат изменению при необходимости:

1. приведения их в соответствие в связи с изменением целей осуществления закупок и установленных требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) – подробнее о целях закупок см. ниже;
2. приведения их в соответствие с изменениями, внесенных в бюджет публично-правовых образований (РФ, субъект РФ, муниципальное образование);
3. реализации федеральных законов, решений, поручений, указаний Президента РФ, решений, поручений Правительства РФ, законов субъектов РФ, решений, поручений высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, муниципальных правовых актов, которые приняты после утверждения планов закупок и не приводят к изменению объема бюджетных ассигнований, утвержденных законом или решением о бюджете;
4. реализации решения, принятого заказчиком по итогам обязательного общественного обсуждения закупки (например, закупка может быть отменена);
5. использования экономии, полученной при осуществлении закупки;
6. выдача предписания органами контроля, в том числе об аннулировании процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
7. в иных случаях, установленных порядком формирования, утверждения и ведения планов закупок, принятом в публично-правовом образовании, которое является учредителем (собственником имущества) унитарного предприятия.

В свою очередь план-график закупок должен изменяться вследствие соответствующего изменения в плане закупок (см. выше), а также в следующих случаях:

1. изменение объема и (или) стоимости планируемых к приобретению товаров, работ, услуг, выявленное в результате подготовки к осуществлению закупки, вследствие чего поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с НМЦК, предусмотренной планом-графиком закупок, становится невозможной;
2. изменение планируемой даты начала осуществления закупки, сроков и (или) периодичности приобретения товаров, выполнения работ, оказания услуг, способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя), этапов оплаты и (или) размера аванса, срока исполнения контракта;
3. отмена заказчиком закупки, предусмотренной планом-графиком закупок;
4. образовавшаяся экономия от использования в текущем финансовом году бюджетных ассигнований;
5. выдача предписания органами контроля, в том числе об аннулировании процедуры определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
6. реализация решения, принятого заказчиком по итогам обязательного общественного обсуждения закупки;
7. возникновение обстоятельств, предвидеть которые на дату утверждения плана-графика закупок было невозможно;
8. иные случаи, установленные порядком формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок, принятом в публично-правовом образовании, которое является учредителем (собственником имущества) унитарного предприятия.

Таким образом, в конечном итоге полный и исчерпывающий перечень оснований для изменения документов планирования по 44-ФЗ должен содержаться в порядке формирования, утверждения и ведения планов закупок и планов-графиков, принятых в публично-правовом образовании, которое является учредителем (собственником имущества) унитарного предприятия. Унитарным предприятиям необходимо внимательно ознакомиться с данными перечнями. Также обратим внимание, что согласно правилам 44-ФЗ внесение изменений в план-график по каждому объекту закупки может осуществляться не позднее чем за 10 дней до дня размещения в ЕИС извещения об осуществлении соответствующей закупки или направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом. Кроме того, следует помнить, что если изменения, вносимые в план-график закупок, влекут фактическое изменение и содержания плана закупок (например, происходит отмена закупки), то изменения необходимо вносить в оба документа, так как план-график должен соответствовать плану закупок.

Документы планирования с внесенными в них изменениями подлежат размещению в ЕИС также в течение 3 рабочих дней с даты их изменения.

Сразу необходимо иметь в виду, что, если в рамках 223-ФЗ заказчикам дано право не включать в план закупки сведения о закупках, стоимость которых не превышает 100 тыс. руб. (а в случае, если годовая выручка заказчика за отчетный финансовый год составляет более чем 5 млрд. рублей - сведения о закупке товаров (работ, услуг), стоимость которых не превышает 500 тыс. руб.), то в 44-ФЗ никаких подобных исключений не предусматривается. Но сразу укажем, что такие мелкие закупки, а также некоторые другие закупки указываются в плане закупок и плане-графике закупок одной строкой в размере годового объема их финансового обеспечения, то есть сильного «мельчения» быть не должно.

Другим важным моментом, относящимся как к плану закупок, так и к плану-графику закупок, является то, что как план закупок, так и план-график закупок составляются таким образом, что если завершение каких-то закупок (в т.ч. исполнение контракта) планируется уже за пределами срока, на который составляется тот или иной документ планирования, то сведения о таких закупках все равно включаются и в план закупок, и в план-график закупок (в установленных формах документов внесение таких сведений предусматривается).

По каждой закупке в план закупок в табличном виде включаются сведения по следующим содержательным позициям:

1. Идентификационный код закупки. Порядок формирования данного кода утвержден Минэкономразвития РФ.
2. Цель осуществления закупки. На эту позицию унитарным предприятиям следует обратить особое внимание, так как никакой похожей позиции в форме плана закупки по 223-ФЗ нет. Согласно правилам 44-ФЗ любые закупки должны соответствовать таким целям как реализация мероприятий государственных или муниципальных программ, исполнение международных обязательств РФ, исполнение функций и полномочий государственных и муниципальных органов. Стоит отметить, что далеко не под каждую закупку, которые осуществляли унитарные предприятия в рамках 223-ФЗ, могут быть найдены соответствующие цели – например, вряд ли можно будет найти мероприятие государственной программы, международное обязательство РФ или полномочие органа государственной власти, в рамках которого предприятие может осуществлять закупку какого-либо товара для последующей перепродажи. Причем недостаточно просто указать какую-либо цель (мероприятие программы, наименование полномочия, международный договор) в самом плане закупок – в отдельном приложении к плану закупок необходимо установить соответствие планируемых закупок данным целям (обосновать закупки).
3. Наименование объекта и (или) наименования объектов закупки.
4. Объем финансового обеспечения для осуществления закупки.
5. Сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок (планируемый год, еженедельно, 2 раза в месяц, ежемесячно, ежеквартально, один раз в полгода, один раз в год и т.д.
6. Сведения (да/нет) о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования). Перечень случаев закупок, где от поставщиков (подрядчиков, исполнителей) требуется определенный уровень квалификации, установлен Правительством РФ.
7. Информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги. Отметим, что такое обсуждение за некоторыми исключениями должно проводиться в отношении закупок, которые осуществляются конкурентными способами и где НМЦК составляет более 1 млрд. руб.
8. Дата, содержание и обоснование вносимых в план закупок изменений.

По каждой закупке в план-график закупок в табличном виде включаются сведения по следующим содержательным позициям:

1. Идентификационный код закупки, соответствующий коду, сформированному при составлении плана закупок (см. выше).
2. Наименование объекта закупки (в случае, если при осуществлении закупки выделяются лоты, в плане-графике закупок объект закупки указывается раздельно по каждому лоту).
3. НМЦК, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).
4. Размер аванса (если предусмотрена выплата аванса).
5. Этапы оплаты (суммы планируемых платежей) на текущий финансовый год, если исполнение контракта и его оплата предусмотрены поэтапно.
6. Описание объекта закупки.
7. Единица измерения объекта закупки и ее код по ОКЕИ (в случае, если объект закупки может быть количественно измерен).
8. Количество поставляемого товара, объем выполняемой работы, оказываемой услуги в соответствии с используемой единицей измерения объекта закупки (в случае, если объект закупки может быть количественно измерен).
9. Периодичность или количество этапов поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг.
10. Размер обеспечения заявки на участие в закупке и размер обеспечения исполнения контракта.
11. Планируемый срок (месяц, год) размещения извещения об осуществлении закупки, направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), а в случае заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) - планируемый срок заключения контракта.
12. Планируемый срок окончания исполнения контракта (месяц, год).
13. Способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя).
14. Предоставляемые участникам закупки преимущества (учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы, организации инвалидов).
15. Информация об ограничениях, связанных с участием в закупке только субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций (при наличии таких ограничений).
16. Запреты, ограничения и условия на допуск товаров, работ, услуг иностранного происхождения.
17. Дополнительные требования к участникам закупки (при наличии таких требований) и обоснование таких требований.
18. Сведения об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги (номер и дата протокола, составленного по результатам общественного обсуждения закупки после размещения в ЕИС в сфере закупок планов закупок).
19. Сведения о банковском сопровождении контракта (в установленных случаях).
20. Наименование уполномоченного органа или уполномоченного учреждения, осуществляющих определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае проведения централизованных закупок.
21. Наименование организатора совместного конкурса или аукциона в случае проведения такого конкурса или аукциона.
22. Дата, содержание и обоснование изменений, внесенных в утвержденный план-график закупок (при их наличии).

Как мы видим, по сравнению с планом закупок по 223-ФЗ в плане-графике закупок по 44-ФЗ должна содержаться гораздо более полная и детальная информация о параметрах планируемых закупок. Отдельно отметим, что, как и в случае с планом закупок, к плану-графику закупок в качестве приложения должен оформляться отдельный документ – обоснование24. В случае с планом-графиком обоснованию подлежат НМЦК (цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком), выбранный способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), дополнительные требования к поставщикам (подрядчикам, исполнителям).

Более того, при составлении плана-графика закупок унитарным предприятиям следует помнить об установленных в 44-ФЗ «квотах» в отношении применения запроса котировок и закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) на сумму, не превышающую 100 тыс. руб. Также, формируя план-график, необходимо учитывать, что в отличие от 223-ФЗ любые заказчики по 44-ФЗ обязаны соблюдать установленную минимальную квоту закупок у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

**Аудит в сфере закупок муниципального**

В рамках 44-ФЗ предусмотрена независимая проверка деятельности заказчиков с целью анализа и оценки проведенных заказов. Особое внимание заслуживает то, что вследствие аудита закупку могут признать необоснованной. Рассмотрим подробнее, как проходят такие проверки.

Аудит в сфере закупок представляет собой экспертно-аналитическую и информационную деятельность, которая проводится путем проверки и оценки сведений по конкретной закупке.

Планируемые к заключению, заключенные и исполненные контракты подлежат анализу в части расходования денежных средств по следующим критериям:

• законность;
• целесообразность;
• обоснованность;
• своевременность;
• эффективность;
• результативность.

Проверка охватывает все этапы закупочной деятельности заказчика, а именно: этап планирования, осуществления закупок, заключения и исполнения договора.

Оценке подлежат выполнение условий контрактов по срокам, объему, цене, количеству и качеству приобретаемых товаров, работ, услуг, а также порядок ценообразования и эффективность системы управления контрактами.

Какими органами аудит в сфере закупок осуществляется, 44-ФЗ поясняет в ч. 1 ст. 98.

Итак, аудит в сфере закупок осуществляют:

1. Счетная палата (41-ФЗ).
2. Контрольно-счетные органы субъектов и муниципальных образований (6-ФЗ).
3. Законодательные органы государственной власти субъектов РФ.
4. Представительные органы муниципальных образований.

Указанные органы выполняют следующие функции:

• обобщают результаты осуществления закупочной деятельности;
• устанавливают причины выявленных отклонений и недостатков;
• подготавливают предложения, направленные на устранение нарушений и на совершенствование контрактной системы;
• систематизируют информацию о реализации указанных предложений и размещают в ЕИС обобщенную информацию о результатах.

При проведении контрольного мероприятия соответствующим органом составляется акт, который доводится до сведения руководителей проверяемых организаций и публикуется на сайте ЕИС.

Информация о результатах экспертно-аналитической деятельности, содержит, в том числе следующие сведения:

1. Количество контрольных мероприятий.
2. Количество и сумма заказов, в том числе при проведении которых выявлены нарушения законодательства о контрактной системе, сделан вывод о нерезультативном расходовании бюджетных средств (к примеру, в нарушение ст. 34 и 94 оплачены работы, которые фактически не выполнены, или в нарушение ст. 95 допущено изменение существенных условий договора, например, изменен размер авансирования, или в нарушение ст. 22 в состав расчета НМЦК включены расходы на временные здания и сооружения, которые проектом на проведение работ не предусмотрены и др.).
3. Количество выданных предписаний, обращений направленных в правоохранительные и контрольные органы.

Также фиксируются нарушения в:

• организации заказа (контрактные службы, комиссии, специализированные организации, централизованные заказы, совместные конкурсы и аукционы, общественное обсуждение);
• планировании заказов;
• документации (требования к участникам, к объекту, признаки ограничения доступа к информации, содержание извещения и документации, размер авансирования, обязательные условия в проекте контракта, порядок оценки заявок и установленные критерии, преимущества отдельным участникам);
• заключенных контрактах (соответствие договора документации и предложению участника, сроки заключения, обеспечение исполнения);
• процедурах закупок (обеспечение заявок, антидемпинговые меры, обоснованность допуска (отказа в допуске) участников, применение порядка оценки заявок, протоколы);
• исполнении договора (законность внесения изменений, порядок расторжения, экспертиза результатов, отчет о результатах, своевременность действий, соответствие результатов установленным требованиям).

**Объекты муниципальных закупок**

Специализированные организации, которые могут привлекаться заказчиками или уполномоченными органами на основе агентских договоров для осуществления следующих функций:

– разработка конкурсной документации (документации об аукционе);
– опубликование извещения о проведении открытого конкурса (открытого аукциона);
– направление приглашений принять участие в закрытом конкурсе (закрытом аукционе) и др.

При этом функции, перечисленные ниже, не относятся к компетенции специализированных организаций:

– участие в определении поставщика;
– создание комиссии по осуществлению закупок; определение начальной (максимальной) цены контракта, его предмета и существенных условий;
– утверждение проекта контракта, конкурсной документации (документации об аукционе);
– определение условий определения поставщика и их изменение;
– подписание контракта.

Выбор специализированной организации должен осуществляться заказчиком на основе конкурента или аукциона на оказание соответствующих услуг.

Конкурсные, аукционные, котировочные комиссии, комиссии по рассмотрению заявок на участие в запросе предложений (в зависимости от способа определения поставщика), формируемые заказчиками (уполномоченными органами) перед опубликованием извещения об осуществлении закупки. Законом предусмотрено, что заказчики вправе создавать единые комиссии по осуществлению закупок, когда поставщики определяются разными способами.

Участники закупок, которыми могут являться любые юридические и физические лица независимо от организационно-правовых форм, форм собственности, места нахождения и места происхождения капитала, в том числе индивидуальные предприниматели, претендующие на заключение государственного или муниципального контракта.

При этом Законом установлены следующие обязательные требования к участникам закупок:

– не должна проводиться процедура ликвидации или банкротства;
– деятельность не должна быть приостановлена в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях (КоАП РФ);
– балансовая стоимость арестованного имущества не должна превышать 25% стоимости активов;
– отсутствие задолженности по налогам и сборам, размер которой превышает 25% балансовой стоимости активов.

Среди дополнительных требований к участникам закупок можно выделить:

– обладание поставщиком исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если в процессе исполнения контракта заказчик будет приобретать такие права;
– отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков;
– наличие производственных мощностей, технологического оборудования, финансовых и трудовых ресурсов, необходимых для производства товаров (работ, услуг), являющихся предметом закупок для нужд обороны страны и безопасности государства.

Оценка участников закупок на соответствие требованиям вышеуказанных критериев представляет собой общий предавал идентификационный отбор, а сами критерии можно трактовать как релейные, используя общую терминологию управления поставщиками в логистике снабжения. Учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы, организациям инвалидов предоставляются преимущества при участии в определении поставщика.

Осуществление закупок у субъектов малого предпринимательства должно осуществляться заказчиками в размере не менее чем 15% от общего годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком, при начальной (максимальной) цене контракта не более 20 млн. руб.

В реестр недобросовестных поставщиков включаются сведения об участниках размещения заказа, уклонившихся от заключения контракта, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты были расторгнуты в связи с существенными нарушениями ими принятых на себя обязательств.

4. Контрольные органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок.

Пример:

В структуре управления Ленинградской области органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по размещению государственных заказов, а также на ведение официального сайта является Комитет государственного заказа. Органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов, – Комитет экономического развития и инвестиционной деятельности. А органом, уполномоченным на ведение реестра государственных контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, а также на осуществление контроля за финансированием и исполнением контрактов, – Комитет финансов.

В структуре администрации муниципального образования г. Владивосток органом, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов, является Контрольное управление.

При выявлении нарушений в результате проведения проверок или по результатам рассмотрения жалоб контролирующие органы имеют право:

– направлять заказчикам предложения (или предписания) об устранении нарушений, в результате которых были нарушены права и законные интересы участников закупок;
– направлять заказчикам предложения (предписания) о замене членов комиссий по осуществлению закупок, допустивших нарушения действующего законодательства;
– обращаться в суд (арбитражный) с исками о признании закупок недействительными;
– блокировать соответствующие расходы (осуществлять "перекрытие" финансирования по договорам, не соответствующим требованиям, установленным для государственных контрактов);
– налагать административные штрафы и привлекать к уголовной ответственности руководителей государственных органов и бюджетных учреждений и др.