

## Тема 5.1. Нормативно правовая база контрактной системы РФ.

### Вопросы для обсуждения:

1. Развитие нормативной базы РФ по государственным и муниципальным закупкам.
2. Современное отечественное законодательство о государственных и муниципальных закупках.
3. Пути совершенствования правового регулирования отношений по государственным и муниципальным закупкам в современных условиях.
4. Основные изменения законодательства о государственных и муниципальных закупках в 2022 году.

### Становление и развитие контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в России

Государственные закупки играют важную роль в российской экономике. Учитывая необходимость обеспечения более высоких темпов экономического роста, реализации национальных проектов и достижения национальных целей развития, вопросы повышения эффективности системы закупок приобретают особое значение.

### Объемы закупок для государственных и муниципальных нужд, млрд рублей



Источник: Единая информационная система в сфере закупок.

Через систему закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд распределяются значительные финансовые ресурсы. Так, по итогам 2020 года в системе госзакупок было размещено извещений общим объемом 9,6 трлн рублей (9% ВВП), заключено контрактов на 8,9 трлн рублей (8,4% ВВП).

### Становление и развитие законодательства о закупках в Российской Федерации

Необходимость совершенствования механизмов государственных закупок неоднократно отмечалась на государственном уровне. В частности, такая задача была поставлена в Бюджетном послании Президента Российской Федерации «О бюджетной политике в 2010–2012 годах», которым также предусматривалось создание комплексной федеральной контрактной системы.

Предполагалось, что это позволит не только контролировать процедуру проведения торгов, но и управлять всем циклом государственных закупок. Реформа госзаказа предусматривала обновление законодательства.

**История системы госзакупок.** Серьезные изменения законодательства произошли еще в 2005 году. Они были обусловлены объективными причинами. Так, в 2000-е годы ощутимо выросли доходы государственного бюджета, что привело к увеличению объемов

госзаказов, которые размещались федеральными и региональными органами власти. При этом стала нарастать коррупция, свидетельством которой стало увеличение доли госконтрактов, заключаемых с единственным поставщиком. Тогда был принят Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (Закон № 94-ФЗ), который должен был решить проблемы, накопившиеся в сфере госзакупок.

Его принятие фактически сформировало институт госзакупок. Так, действовавшие до 2005 года нормы не ограничивали госзаказчиков, практически не работали санкции за неисполнение положений законодательства в сфере госзаказа. Благодаря же реализации Закона № 94-ФЗ в России возникло государственное регулирование госзакупок.

Закон № 94-ФЗ позволил обеспечить ощутимое повышение информационной открытости государственных закупок. Так, был создан единый официальный сайт для публикации информации о размещении заказов.

Это позволило облегчить доступ к торгам поставщиков по всей стране, создав тем самым предпосылки для формирования единого рынка госзаказа, позволило реализоваться многим инициативам по осуществлению общественного контроля над бюджетными расходами. Была сделана первая попытка урегулировать сферу госзакупок.

Вместе с тем Закон № 94-ФЗ регулировал закупочные отношения фрагментарно, ограничиваясь исключительно этапом размещения государственного заказа. Это оставило нерешенным большой пласт вопросов и привело к возникновению проблем в правоприменительной практике.

Устранить эти пробелы как раз и должен был закон о контрактной системе, который, по замыслу законодателя, должен был по-новому, уже комплексно регулировать отношения, складывающиеся при осуществлении государственных закупок. Указанным законом стал Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе), которым была создана новая правовая система закупок.

При этом основной целью Закона о контрактной системе было заявлено эффективное обеспечение государственных и муниципальных нужд. Именно эффективность была поставлена во главу угла. Это нашло отражение и в основных принципах контрактной системы в сфере закупок (ст. 6 Закона № 44-ФЗ). Так, контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок. Закон № 44-ФЗ начал действовать с 1 января 2014 года и продолжает регулировать сферу госзакупок и по сей день.

В настоящее время в Российской Федерации на законодательном уровне урегулированы разные сферы закупок. Так, имеет место дифференцированное законодательное регулирование закупочных отношений. Государственные закупки и закупки компаний с государственным участием регулируются по-разному и на основании разных законодательных актов — Закона о контрактной системе и Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (Закон № 223-ФЗ) соответственно.

При этом Закон о контрактной системе охватывает своим регулированием закупки не только государственных и муниципальных заказчиков, но и ряда организаций, которые правовому статусу заказчика не соответствуют. В Законе о контрактной системе возобладала идея о том, что его должны применять все, кто так или иначе получает и расходует бюджетные средства. Речь идет об автономных учреждениях, унитарных предприятиях, получающих бюджетные средства на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности.

В целом Закон о контрактной системе можно расценивать как значительно более сложный документ по сравнению с действовавшим ранее Законом № 94-ФЗ. И ему стоит отвести особое место в ряду множества нормативно-правовых актов в сфере закупок.

Закон № 44-ФЗ выстроил правовую основу контрактной системы, в том числе разработал категориальный аппарат, сформировал базовые принципы, ввел новые правила

осуществления закупочных процедур.

Результатом его принятия было расширение гражданско-правового инструментария, используемого в контрактных отношениях. В Законе № 44-ФЗ появились новые виды закупочных процедур. На базе классических договоров гражданского права, модифицированных под воздействием новой контрактной системы, сложились особые разновидности договоров, именуемых контрактами, как правило, имеющие в основании возникновения протоколы завершившихся закупочных процедур. Появилась необходимость в обеспечительных сделках.

Таким образом, можно говорить, что законодательство в сфере закупок за последние годы значительно развилось и усложнилось.

Иная ситуация сложилась в регулировании закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц по Закону № 223-ФЗ. Данный закон — довольно небольшой по объему нормативно-правовой акт, состоящий всего из 8 статей. С другой стороны, регулирование контрактных отношений по Закону № 44-ФЗ, в отличие от регулирования закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц, является подробным, даже часто исчерпывающим на уровне закона.

Процесс реформирования законодательства в сфере закупок шел одновременно в двух направлениях: было создано много разнообразных институтов (способов определения поставщиков, исполнителей, подрядчиков) для осуществления государственных закупок, в то же время введены слишком сложные правовые инструменты, чтобы регулировать контрактные отношения в части планирования закупок, двухэтапных закупок, обеспечительных сделок, экспертизы результата исполнения контрактных обязательств и др.

Вместе с тем об усложнении действующего законодательства о контрактной системе можно говорить лишь в сравнении с положениями ранее действовавшего законодательства, прежде всего Закона № 94-ФЗ. Закон о контрактной системе — это принципиально новый нормативно-правовой акт в области государственных закупок, хотя и заимствовавший для своих целей очень многое от своего предшественника. Несмотря на все особенности действующего Закона № 44-ФЗ, который сегодня кажется довольно странным и сложным и в адрес которого поступает довольно много справедливой критики, в целом нельзя сказать, что реформирование законодательства в сфере госзакупок было шагом назад в его развитии.

При этом одним из важнейших результатов реформирования законодательства в сфере государственных закупок стало создание системы достаточно жестко определенных законом способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для множества заказчиков.

Анализ ст. 24 Закона № 44-ФЗ показывает, что законодатель изначально выделил наряду с неконкурентным способом определения поставщика (подрядчика, исполнителя) — закупки у единственного источника — также следующие конкурентные способы: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс, электронный аукцион, закрытый аукцион, запрос котировок, запрос предложений.

При этом согласно п. 1 ст. 5 Закона № 44-ФЗ в ряде случаев допускается обмен электронными документами между участниками контрактной системы в сфере закупок, в том числе подача заявок на участие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), окончательных предложений. Обмен электронными документами должен осуществляться с использованием единой информационной системы.

Законодатель ставил цель «электронизации» закупочных процедур при развитии Закона № 44-ФЗ. Это привело к принятию многочисленных поправок в Закон о контрактной системе.

Так, Федеральным законом от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривается проведение в электронной форме открытого конкурса, конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, запроса котировок, запроса предложений, а также закрытых электронных процедур. То есть было установлено, что заказчики с 1 июля 2018 года вправе определять поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения открытого конкурса в электронной форме, конкурса с ограниченным участием в электронной форме, двухэтапного конкурса в электронной форме, запроса предложений в электронной форме, запроса котировок в

электронной форме, а с 1 января 2019 года в обязательном порядке определяют поставщиков (подрядчиков, исполнителей) путем проведения электронных процедур.

По оценкам экспертов, введение системы электронных закупок имеет массу преимуществ.

Процессы на электронных площадках будут стандартизированы, поставщики смогут подавать одни и те же документы на разные процедуры. Таким образом, малый бизнес может более активно участвовать в торгах, а это, предположительно, повысит уровень конкуренции. Кроме того, процедура закупки в электронной форме обеспечивает большую прозрачность, чем в традиционной «бумажной».

Также Закон № 44-ФЗ содержал много новаций в отношении планирования закупок. Так, изначально законом предусматривалась необходимость формирования не только плана-графика закупок на 1 год, но и планов закупок, которые должны были составляться на 1–3 года. Однако в дальнейшем от необходимости ведения плана закупок отказались, его отменили с 2020 года. Так, для заказчиков наличие плана закупок и плана-графика вызывало массу неудобств, так как это была двойная работа.

Также в Законе о контрактной системе предусмотрено больше способов оценки эффективности осуществления закупок, чем в Законе № 94-ФЗ. Помимо контроля в сфере закупок закон содержит еще правила проведения мониторинга закупок и аудита в сфере закупок. Так, 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-графиков. А аудит в сфере закупок осуществляется Счетной палатой Российской Федерации, контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и контрольно-счетными органами муниципальных образований.

Особое внимание в Законе № 44-ФЗ отводится порядку обоснования начальной (максимальной) цены контракта, нормированию в сфере закупок, антидемпинговым мерам, информационному обеспечению закупок и др.

Но, несмотря на все очевидные положительные новации Закона № 44-ФЗ, после нескольких лет его работы стало понятно, что он не в состоянии регулировать контрактные правоотношения, складывающиеся при государственных закупках, более эффективно, чем действовавший ранее Закон № 94-ФЗ. Отказаться от закупочной модели «проведение процедуры ради самой процедуры» не получилось: ни заказчик, ни поставщик так и не стали ориентироваться на экономию и результат. По сути, Закон о контрактной системе выступил аналогом Закона № 94-ФЗ и воспроизвел тот же подход.

Одна из основных причин возникновения такой ситуации заключается в том, что формирование институциональной структуры системы государственных закупок происходило без выработки концепции отраслевого механизма правового регулирования. Довольно показательным в этом плане то обстоятельство, что в Законе № 44-ФЗ в неизменном виде сохранился лишь десяток статей; остальные так или иначе были существенно изменены, как и само название закона. Более 20% статей закона были скорректированы еще до официального вступления его в силу.

### **Недостатки контрактной системы в сфере закупок**

Наличие сложной и громоздкой системы закупок в начале 2020 года отметил Председатель Правительства Российской Федерации М.В. Мишустин. Это было выделено в качестве одного из препятствий для ритмичного расходования средств в рамках национальных проектов. В этой связи Министру финансов Российской Федерации было поручено разобраться и оперативно подготовить соответствующие поправки к Закону № 44-ФЗ, в другие нормативные акты, которые позволят организовать работу по нацпроектам, чтобы процедура закупок была прозрачной и эффективной.

Критика в адрес Закона № 44-ФЗ неоднократно звучала и со стороны Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко. В частности, в ходе парламентских слушаний «Научный кадровый потенциал страны: состояние, тенденции развития и инструменты роста», состоявшихся 13 мая 2021 года.

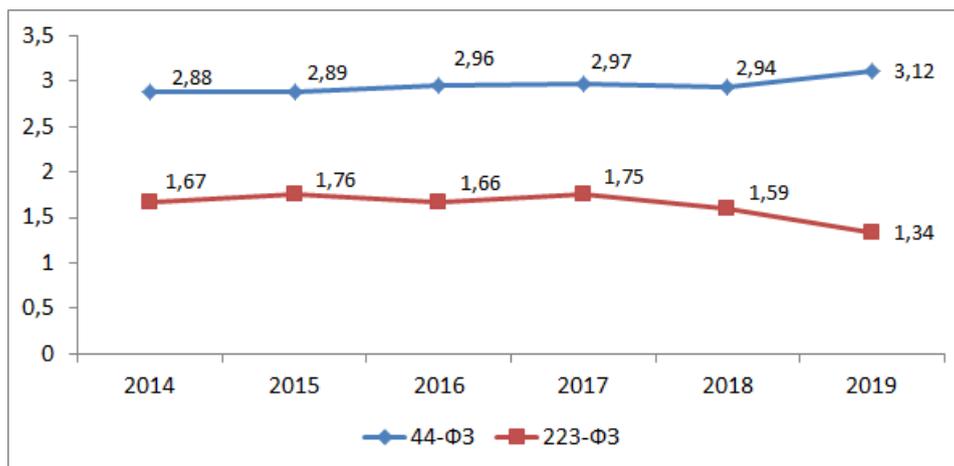
По итогам Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» Счетная палата Российской Федерации указала на отсутствие по факту эффективной системы регулирования закупок. По мнению аудиторов, потенциал контрактной системы в полном объеме пока не раскрыт. Система госзакупок по-прежнему характеризуется

преобладанием неконкурентных способов закупок, неизменным уровнем конкуренции и недоверием участников рынка.

Было отмечено, что функционирование контрактной системы сосредоточено в основном в рамках закупочных процедур, что, по сути, не сильно отличается от ситуации, которая существовала до 2014 года, когда закупки осуществлялись на основе Закона № 94-ФЗ.

Анализ действующей системы государственных и корпоративных закупок показал следующее: 76% общего объема закупок в рамках Закона № 44-ФЗ составляют контракты, заключенные с единственным поставщиком, и несостоявшиеся закупки. В рамках Закона № 44-ФЗ уровень конкуренции составляет около трех заявок на один лот.

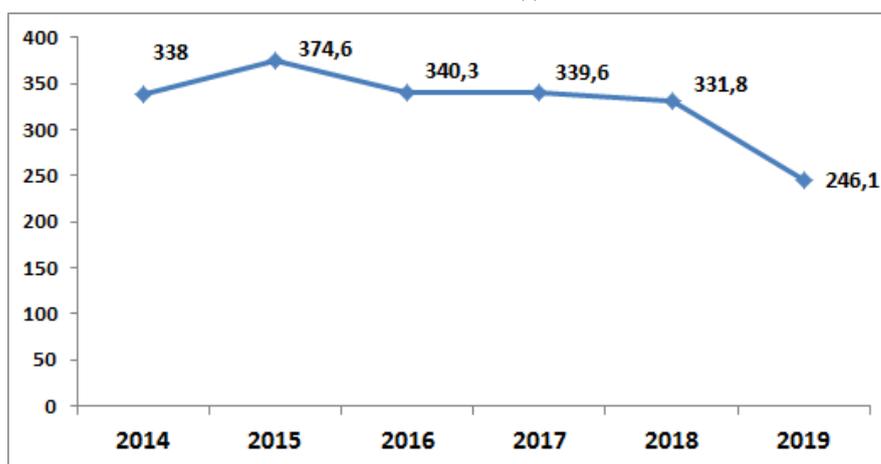
#### Динамика уровня конкуренции, среднее количество заявок на лот



Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации.

Установлено ежегодное снижение количества поставщиков, то есть низкий уровень доверия участников закупок к системе государственных и корпоративных закупок.

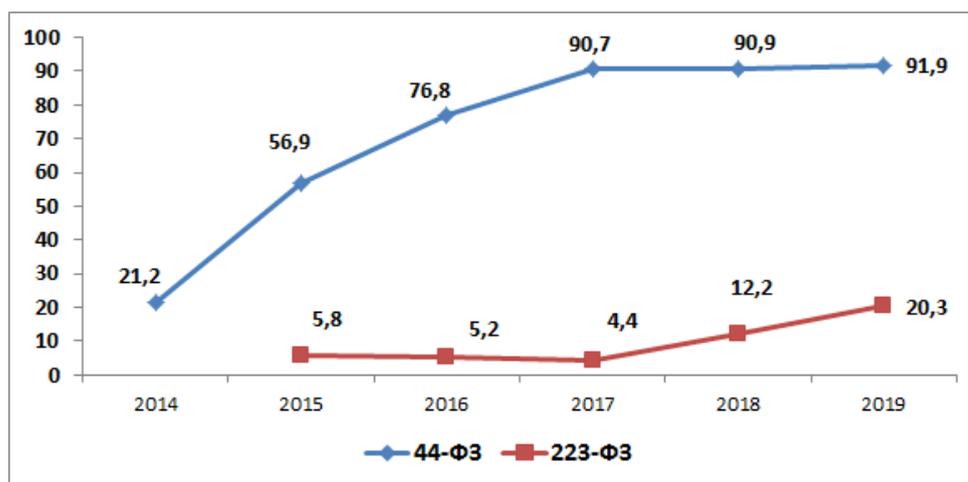
#### Динамика числа поставщиков (исполнителей) в период действия контрактной системы, тыс. ед.



Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации.

Счетной палатой Российской Федерации по итогам 2019 года выявлено 839 нарушений при осуществлении закупок и исполнении государственных контрактов в соответствии с Законом № 44-ФЗ на общую сумму 236,6 млрд рублей. В 2019 году контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации выявлено более 32 тыс. нарушений, ФАС России выявлено 39,1 тыс. нарушений законодательства о контрактной системе в сфере закупок, Федеральным казначейством выявлено около 20 тыс. нарушений.

### Динамика количества нарушений в сфере закупок, тыс. ед.

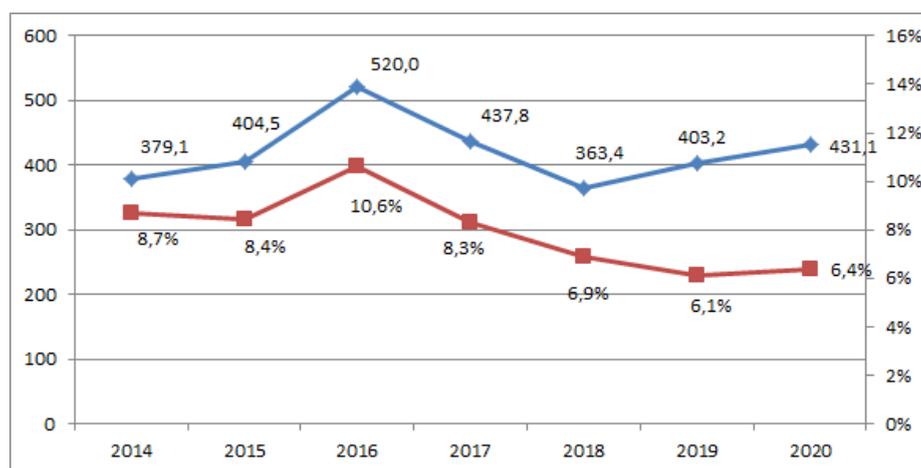


Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации.

В результате Счетная палата Российской Федерации пришла к выводу, что действующая система закупок не в полной мере способствует обеспечению экономического роста государства. Повышение эффективности функционирования системы закупок сдерживают следующие факторы: сложность и нестабильность законодательства о закупках. В 2019 году Закон № 44-ФЗ изменялся 8 раз и в его развитие было принято 55 нормативно-правовых актов (НПА). Всего же за все время действия Закона № 44-ФЗ было принято 80 федеральных законов, вносящих в него изменения; усилия направлены на совершенствование процедуры проведения закупок, а не на достижение результативности закупок и обеспечение должного качества товаров, работ, услуг.

Несмотря на тенденцию роста объемов государственных закупок и ориентацию системы закупок на повышение эффективности закупок через увеличение конкуренции, на протяжении всего периода функционирования контрактной системы значимых изменений в показателях конкуренции и экономии не происходит.

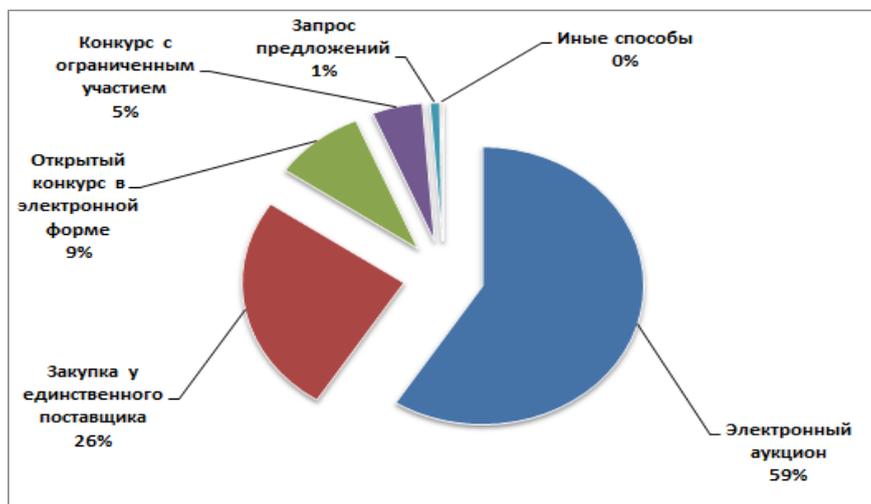
### Показатели экономии при осуществлении госзакупок, млрд рублей, проценты



Источник: Единая информационная система в сфере закупок.

Сохраняется существенная доля закупок у единственного поставщика. Закупки у единственного поставщика занимают второе место (в стоимостном выражении) в структуре применяемых способов закупок (после аукциона в электронной форме).

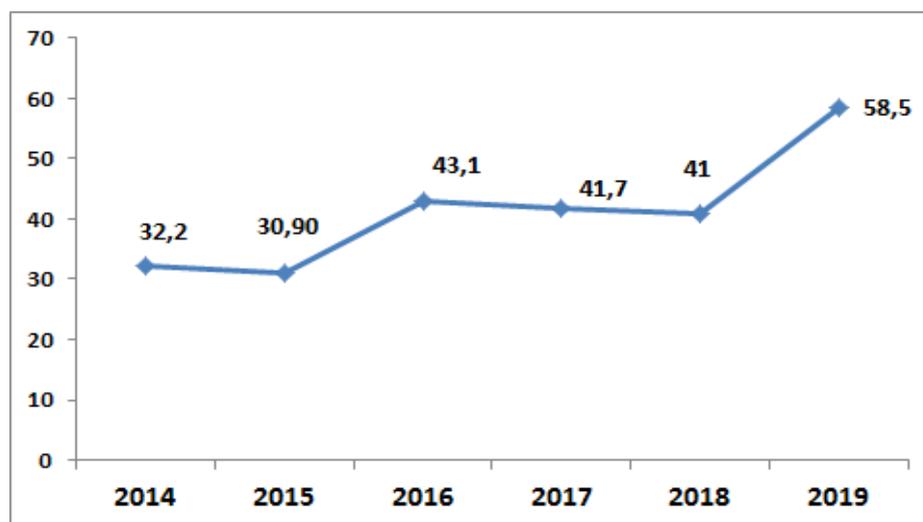
## Способы определения поставщика по ценам контрактов, заключенных в 2020 году



Источник: Единая информационная система в сфере закупок.

При этом более половины закупок, осуществленных заказчиками конкурентными способами, признаются по итогам несостоявшимися. Преобладание несостоявшихся закупок характерно для контрактной системы с начала ее функционирования. При этом доля таких закупок ежегодно увеличивается.

## Динамика объема несостоявшихся закупок в общем стоимостном объеме, проценты



Источник: данные Счетной палаты Российской Федерации.

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок характеризуется нестабильностью и сложностью. В результате заказчики и поставщики сталкиваются с необходимостью быстро адаптироваться к новым правилам. Нередко изменения законодательства вызывают много вопросов при их правоприменении, так как при их разработке и внедрении предварительная апробация через пилотные проекты не осуществлялась.

Экспертами отмечается, что результаты нормотворчества в сфере закупок направлены преимущественно на жесткое администрирование процесса выбора контрагента, не учитывая в полной мере финансовую составляющую процесса обеспечения публичного интереса, а транзакционные издержки ключевых субъектов сферы закупок (заказчики и участники закупок) неизменно приводят к удорожанию получаемых заказчиками товаров, работ, услуг.

## **Перспективы развития контрактной системы в сфере закупок**

В целях совершенствования контрактной системы в сфере закупок Министерством финансов Российской Федерации регулярно готовились масштабные изменения в Закон № 44-ФЗ.

Очередной оптимизационный пакет поправок, являющийся еще одним подготовленным Минфином России вариантом реформы госзакупок, принят Государственной Думой на последнем пленарном заседании весенней сессии 2021 года. Закон, объем которого составляет более 300 страниц, предусматривает комплексное совершенствование положений Закона № 44-ФЗ, включающее в себя более 50 существенных изменений по различным вопросам.

В частности, в целях повышения стабильности правового регулирования предусматривается сокращение избыточного количества подзаконных нормативных правовых актов путем повышения уровня правового регулирования отдельных вопросов.

Предусмотрено также комплексное совершенствование порядка определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей). С этой целью производится существенное сокращение количества конкурентных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) до трех наиболее распространенных и применяемых заказчиками — конкурс, аукцион, запрос котировок.

Для упрощения порядка определения поставщиков предусмотрено существенное сокращение положений, устанавливающих требования к извещениям и документам о закупках, заявкам на участие в закупках.

Сокращаются и унифицируются сроки осуществления процедур при проведении различных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Завершается начатый ранее процесс перевода закупок в электронную форму, вводится полноценный электронный документооборот на всем жизненном цикле закупки.

В целях обеспечения обороны страны и безопасности государства и защиты соответствующей информации вводятся новые случаи применения закрытых конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

Предусматривается оптимизация порядка проведения совместных конкурсов и аукционов, уточнение случаев закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Авторы поправок так называемого «второго оптимизационного пакета» (Минфин России, ФАС России, Федеральное казначейство) ожидают, что данные новации сделают законодательство о государственных закупках проще, повысится эффективность закупочных процедур, а также мотивация добросовестных предпринимателей, изменения будут способствовать предупреждению сговоров на торгах. В то же время признается, что данные изменения не носят революционного характера, это очередная эволюция системы госзакупок.

### **Выводы:**

Государственные закупки играют важную роль в российской экономике. Через систему закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд распределяются значительные финансовые ресурсы. Так, по итогам 2020 года было заключено контрактов на 8,9 трлн рублей (8,4% ВВП).

Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 44-ФЗ, Закон о контрактной системе) пришел на смену действовавшему ранее Федеральному закону от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ).

Одной из основных причин разработки нового законодательства была необходимость регламентации всех этапов закупочной деятельности, что отсутствовало в ранее существовавшем законе. Новая система включает в себя регулирование деятельности заказчика с момента планирования закупок и проведения конкурентных процедур до момента заключения и исполнения контрактов, а также выполнения последующего мониторинга и аудита.

Закон № 44-ФЗ начал действовать с 1 января 2014 года и продолжает регулировать сферу госзакупок по сей день. В настоящее время выстроена единая правовая основа контрактной системы, в том числе разработан категориальный аппарат, сформированы базовые принципы, введены новые правила осуществления закупочных процедур.

Таким образом, можно говорить, что законодательство в сфере закупок за последние годы значительно развилось и усложнилось.

Несмотря на все очевидные положительные новации Закона № 44-ФЗ, в его адрес регулярно поступает много критики. И после нескольких лет работы выстроенная система закупок на практике показала наличие ряда существенных недостатков.

По итогам Отчета о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год» Счетная палата Российской Федерации указала на фактическое отсутствие эффективной системы регулирования закупок. По мнению аудиторов, потенциал контрактной системы в полном объеме пока не раскрыт.

Было отмечено, что функционирование контрактной системы сосредоточено в основном на закупочных процедурах, что, по сути, не сильно отличается от ситуации, которая существовала до 2014 года, когда закупки осуществлялись на основе Закона № 94-ФЗ.

Несмотря на тенденцию роста объемов государственных закупок и ориентацию системы закупок на повышение их эффективности через увеличение конкуренции, на протяжении всего периода функционирования контрактной системы значимых изменений в показателях конкуренции и экономии не происходит.

Сохраняется существенная доля закупок у единственного поставщика. При этом более половины закупок, осуществленных заказчиками конкурентными способами, признаются по итогам несостоявшимися. Показательными являются и многочисленные случаи нарушений, ежегодно выявляемые при осуществлении закупок и исполнении государственных контрактов.

При этом законодательство о контрактной системе в сфере закупок характеризуется нестабильностью и сложностью. В результате заказчики и поставщики сталкиваются с необходимостью быстро адаптироваться к новым правилам.

В целях совершенствования контрактной системы в сфере закупок регулярно готовились масштабные изменения в Закон № 44-ФЗ. Очередной оптимизационный пакет поправок недавно был принят Государственной Думой. Закон предусматривает комплексное совершенствование положений Закона № 44-ФЗ, включающее в себя более 50 существенных изменений по различным вопросам.

По итогам обсуждения основных проблем правоприменения и путей совершенствования законодательства Российской Федерации о контрактной системе **рекомендуется:**

- пересмотреть подход к понятию эффективности в сфере государственных и муниципальных закупок, сместив акцент от экономии бюджетных средств к качеству поставляемых товаров (выполняемых работ, услуг), а также пересмотреть существующие способы и порядок формирования начальных (максимальных) цен контрактов;

- в части борьбы с коррупцией в сфере закупок отойти от практики постоянного ужесточения ответственности, которая уже показала себя недостаточно эффективной. Внимание законодателя и правоприменителя должно быть сконцентрировано на внедрении превентивных мер (внутренний финансовый аудит, пересмотр инструментов сбора информации о коррупционных преступлениях, аннулирование контрактов, полученных через коррупционные схемы, с требованием о возмещении вреда);

- обеспечить снижение нагрузки на участников и заказчиков закупок посредством полного пересмотра имеющихся подзаконных актов, писем и разъяснений органов власти, их оптимизации и наполнения Закона № 44-ФЗ нормами прямого действия;

- решить рассогласованность практики органов власти и судов путем выработки однозначных и понятных правил организации закупочных процедур;

- вернуться к принципам контрактной системы, которые были заложены в самом начале разработки Закона № 44-ФЗ: принцип презумпции доверия к заказчику; принцип профессионализма заказчиков; принцип информационной открытости контрактной системы; принцип обеспечения конкуренции, в основе которого лежит качественное управление

конкуренцией, а не ее механистическое увеличение; возможность дифференциации применяемых процедур и правил в зависимости от специфики деятельности заказчика; принцип эффективности и результативности обеспечения государственных и муниципальных нужд; принцип контроля результатов закупок, а не процедур;

- рассмотреть возможность сохранения двухэтапного конкурса;
- усилить работу по повышению квалификации сотрудников контрактных служб;
- ускорить разработку и принятие новых методических рекомендаций по определению начальной (максимальной) цены контракта;
- в качестве эксперимента рассмотреть возможность установления моратория на внесение изменений в Закон № 44-ФЗ продолжительностью один бюджетный год.

Ни действующее законодательство, ни предлагаемые к принятию изменения не решают следующих проблем контрактной системы.

### **1. Ценовой демпинг.**

Сегодня законодательство о контрактной системе не содержит способов определения поставщиков, ориентированных на поставку качественного товара (выполнения работ, оказания услуг).

Основным конкурентным способом остается аукцион (в 2020 году доля аукционов составила 59% от общего объема контрактов), где победителем признается участник, предложивший наименьшую цену исполнения контракта, аналогичным образом проводится отбор победителя по запросу котировок.

По смыслу закона, способами определения поставщика, ориентированными не на снижение цены, а на предоставление наилучших условий исполнения контракта, являются конкурсы и запросы предложений. Однако проведение запроса предложений ограничено исчерпывающим перечнем случаев, определенных в Законе № 44-ФЗ, поэтому данный способ не может рассматриваться как основной.

Установление Правительством Российской Федерации предельных величин значимости критериев оценки заявок участников конкурсов создало условия, при которых конкурс также становится ориентирован на максимальное снижение цены контракта, а не на предложение наилучших условий его исполнения по качеству товара (работ, услуг), используемых материалов, срокам, расширению гарантийных обязательств и исполнению контракта квалифицированным участником рынка.

Предельные величины значимости нестоимостных критериев оценки в конкурсе (качество, квалификация), предусмотренные Постановлением № 1085, значительно ниже стоимостных. При размещении конкурса по общим правилам значимость цены контракта составляет 60%, качества и квалификации — 40%.

Перечень видов товаров, работ, услуг, предусматривающих возможность заказчика установить значимость критериев качества и квалификации больше, чем цены, незначителен. К ним относятся:

- разработка документов, регламентирующих обучение, воспитание, контроль качества образования в соответствии с законодательством Российской Федерации в области образования;
- выполнение аварийно-спасательных работ;
- проведение реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, работ по реконструкции и ремонту, без выполнения которых невозможно проведение реставрации, при условии включения работ по реконструкции и ремонту в один предмет контракта (один лот) с реставрацией таких объектов, реставрации музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, документов Архивного фонда Российской Федерации, особо ценных и редких документов, входящих в состав библиотечных фондов;
- оказание медицинских услуг, образовательных услуг (обучение, воспитание), юридических услуг;
- оказание услуг по проведению экспертизы, аудиторских услуг;
- оказание услуг специализированной организации;
- работы по созданию, развитию, обеспечению функционирования и обслуживанию государственных (муниципальных) информационных систем, официальных сайтов

государственных (муниципальных) органов, учреждений;

- создание произведений литературы и искусства в отношении объектов (по ограниченному законом перечню);

- исполнение (как результат интеллектуальной деятельности), финансирование проката или показа национального фильма, выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ.

Попытки точечного регулирования и внесения изменений в постановление не решают существующую проблему.

С точки зрения обеспечения надлежащего качества поставляемых товаров, выполняемых работ и услуг наибольшее значение имеют нестоимостные критерии оценки заявок участников закупок, которые позволяют оценить уровень профессиональной квалификации потенциального исполнителя, его опыт исполнения обязательств с аналогичным предметом.

Нестоимостными критериями оценки в Постановлении № 1085 признаются:

1. Качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки.

2. Квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов, принадлежащих им на праве собственности или на ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

Установление цены в качестве ключевого критерия оценки участников закупок создает прямые предпосылки для победы участников, предлагающих наименьшую цену контракта, но не обладающих необходимой квалификацией для надлежащего выполнения контракта, что ведет к поставкам товаров, выполнению работ и оказанию услуг низкого качества.

Оценку эффективности государственных закупок необходимо осуществлять как с учетом стандартных показателей качества закупочной деятельности: уровень экономии и уровень конкуренции на торгах, — так и с использованием новых метрик: результативность закупок, качество контрактов и уровень несостоявшихся закупок.

Проектом федерального закона № 1100997-7 предлагается ввести рейтинг деловой репутации. Данное изменение по замыслу инициатора направлено на стимулирование поставщиков качественно исполнять государственные контракты, а также на снижение экономической нагрузки на участников закупок (например, на снижение размера обеспечения исполнения контракта). Вместе с тем законопроектом не предусмотрен прозрачный и понятный механизм реализации этих предложений. В связи с чем оценить целесообразность и эффективность введения рейтинга деловой репутации на сегодняшний день не представляется возможным.

Кроме того, сформировавшаяся к концу года экономия бюджетных средств в результате демпинга цены возвращается заказчиком в бюджет, либо высвободившиеся средства идут на новые закупки, ориентированные снова на получение экономии. Такая модель приводит, с одной стороны, к стремлению заказчика потратить все выделенные средства любыми способами, «иначе заберут и больше не дадут», с другой стороны, к увеличению количества закупок, результаты которых представляют низкую потребительскую ценность.

В связи с этим необходимо полностью пересмотреть подход к понятию эффективности в сфере государственных и муниципальных закупок. Акцент эффективности должен быть смещен от экономии бюджетных средств к качеству поставляемых товаров (выполняемых работ, услуг).

## **2. Нарушения и злоупотребления со стороны заказчиков и участников закупок (завышение цен, ограничение конкуренции, сговоры заказчика с участниками, картельная закупка).**

Нарушения в госзакупках со стороны заказчиков возникают как по причине злоупотреблений, так и в связи с отсутствием достаточных знаний и навыков сотрудников контрактной службы, а также стремлением заказчика преодолеть недостатки законодательства и получить качественный товар (работу, услугу) в короткие сроки.

По данным Счетной Палаты Российской Федерации, практически половина нарушений, которые ежегодно выявляет Счетная палата в сфере закупок, связана с обоснованием цены.

Завышение цен в совокупности с отсутствием ориентира на качество товаров (работ, услуг) ведет к покупке заказчиком товаров низкого качества по дорогой цене.

Метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) выделен законодателем как приоритетный, однако на практике показал свою неэффективность. Потенциальные участники закупки заинтересованы в реализации своего товара (работ, услуг) по максимальной цене, поэтому при ответе на запросы заказчика стараются завысить цену. Чаще всего такое завышение встречается при формировании цен на работы и услуги. Нередки случаи, когда заказчик заранее договаривается с участниками рынка о ценах, которые они должны подать в коммерческих предложениях.

Формирование цен на основе ранее заключенных контрактов также имеет свои недостатки. Быстрое изменение структуры рынков и несоответствие реальной картины на рынке официальным данным может привести к установлению заниженной цены и, как следствие, несостоявшейся закупке.

Объем ежегодно выявляемых нарушений при формировании начальной (максимальной) цены контракта свидетельствует о необходимости пересмотра порядка и методов определения и обоснования цен, установленных законом № 44-ФЗ и методическими рекомендациями.

Еще одной важной проблемой являются факты ограничения конкуренции при проведении закупок.

В том же отчете Счетная палата указывает на то, что система государственных закупок характеризуется преобладанием неконкурентных способов закупок (около 70%), неизменным уровнем конкуренции (около трех заявок на лот) и недоверием участников рынка.

Основной причиной ограничения конкуренции со стороны заказчика продолжает являться сговор с одним или несколькими участниками рынка, который выражается в том числе в виде:

- разработки заказчиком документации под конкретного участника, а также разработки документации закупки самим участником;
- неправомерного допуска к участию в закупке участников антиконкурентного соглашения либо неправомерного завышения рейтинга (баллов) при проведении процедуры оценки заявок участников конкурса;
- предоставления заказчиком информации о других участниках закупки;
- исполнения государственного (муниципального) контракта до проведения закупки, а также последующего изменения условий контракта.

Крайне негативное влияние на эффективность госзакупок оказывают картельные соглашения. Сегодня деятельность картелей распространяется не на единичные закупки, а, по сути, покрывает почти всю сферу государственных закупок. Картели все реже встречаются в их традиционной форме и эволюционируют в сложные соглашения, заключаемые устойчивыми группами лиц, заранее объединившихся для совершения антиконкурентных действий. Достижению целей противоправной деятельности картеля способствуют злоупотребления со стороны государственных заказчиков.

ФАС России ежегодно сообщает о сотнях выявленных антиконкурентных соглашениях (в 2020 году антимонопольными органами вынесено 494 решения), большую часть из которых занимают сговоры на торгах. При этом почти половина соглашений действует на таких социально значимых рынках, как строительство, поставка лекарственных средств и продуктов питания.

Тенденции увеличения объемов закупок, подверженных картелям, свидетельствуют о низкой эффективности существующих мер противодействия данному виду нарушений. Централизация закупок даст возможность сконцентрировать значительный объем закупочной деятельности в одной квалифицированной структуре. Такая мера также упростит контроль за закупочной деятельностью, создаст условия для более эффективного правоприменения.

В части борьбы с коррупцией в сфере закупок предлагается отойти от практики постоянного ужесточения ответственности, которая уже показала себя недостаточно эффективной. Внимание законодателя и правоприменителя должно быть сконцентрировано на внедрении превентивных мер (внутренний финансовый аудит, пересмотр инструментов сбора информации о коррупционных преступлениях (в том числе в рамках комплаенса), аннулирование контрактов, полученных через коррупционные схемы, с требованием о

возмещении вреда).

Также необходимо пересмотреть существующие способы и порядок формирования начальных (максимальных) цен контрактов.

### **3. Отсутствие единства правоприменительной практики и методологии реализации контрольных полномочий на федеральном и региональном уровнях.**

Рассогласованность норм права, а в ряде случаев и прямые коллизии законодательства и многочисленных подзаконных актов, разъяснений и писем органов власти, касающиеся регулирования контрактной системы, подкрепленные отсутствием единообразия правоприменительной и судебной практики, приводят к тому, что хозяйствующие субъекты не могут заранее дать надлежащую правовую оценку отдельным направлениям своей деятельности, так как не всегда понимают, какие именно действия могут быть расценены как нарушение.

Такая неопределенность также является следствием **наличия в законе большого объема отсылочных норм.**

Административные органы нередко в письмах, методических рекомендациях и специальных сообщениях выражают позицию по применению отдельных положений законодательства.

Несмотря на то, что указанные документы не носят нормативный характер и по своей природе не могут устанавливать правила и быть обязательными для применения, они фактически определяют и направляют правоприменительную практику. Верховный Суд Российской Федерации по этому вопросу также выделяет существенные признаки, характеризующие акты, содержащие разъяснения законодательства и обладающие нормативными свойствами:

- издание их органами государственной власти, органами местного самоуправления, иными органами, уполномоченными организациями или должностными лицами;

- наличие в них результатов толкования норм права, которые используются в качестве общеобязательных в правоприменительной деятельности в отношении неопределенного круга лиц.

Распространение с января 2020 года новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-NCOV, и, как следствие, связанные с пандемией государственные меры предотвращения распространения инфекции поставили перед правоприменителем множество вопросов относительно возможности и порядка применения тех или иных законодательных норм. Все без исключения сферы общественных отношений и, соответственно, механизм регулирования таких отношений претерпели изменения.

В связи с чем у правоприменителя и участников экономической деятельности возникла потребность в разъяснении правил применения правовых норм с учетом изменившихся условий.

При осуществлении закупок для государственных и муниципальных нужд актуальным стал вопрос о характере новой действительности, при условии введения режимов самоизоляции, повышенной готовности в регионах без объявления режима чрезвычайной ситуации в стране и при условии признания режима повышенной готовности обстоятельством непреодолимой силы непосредственно актами региональной власти (из 85 актов о введении режима повышенной готовности только 43 признавали такую ситуацию обстоятельством непреодолимой силы).

Разъяснение вопроса осуществления закупок у единственного поставщика в условиях режима повышенной готовности даны в письмах Минфина России, Минпромторга России и ФАС России.

Несмотря на отсутствие единообразия при определении такого режима обстоятельством непреодолимой силы в регионах, в своих разъяснениях перечисленные органы власти признают сложившуюся ситуацию обстоятельством непреодолимой силы.

Такие выводы базируются на основах гражданского законодательства и содержании понятий чрезвычайности и непредотвратимости, раскрытых также в Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

Таким образом, в ситуациях, требующих быстрого реагирования на изменяющуюся

реальность, невозможности либо нецелесообразности урегулирования вопросов на законодательном уровне выражение официальной позиции административных органов может являться крайне полезным как для правоприменителей, так и для участников общественных отношений.

Однако стоит также отметить, что в ряде случаев административные органы при даче разъяснений выходят за пределы своих полномочий и фактически устанавливают требования, не предусмотренные законодательством.

Такие позиции административных органов крайне негативно сказываются на правоприменительной практике и ведут к дезориентации участников правоотношений, отсутствию единства правоприменения и судебной практики.

Создаваемая указанными факторами нагрузка на участников и заказчиков закупок может быть снижена посредством полного пересмотра имеющихся подзаконных актов, писем и разъяснений органов власти и наполнения Закона № 44-ФЗ нормами прямого действия.

Кроме того, рассогласованность практики органов власти и судов должна быть решена путем выработки однозначных и понятных правил организации закупочных процедур.

Наличие обозначенных проблем способствует снижению эффективности контрактной системы.

Научным и экспертным сообществом определяется ряд стратегических направлений совершенствования федерального законодательства о закупках.

Наиболее оптимальным и эффективным представляется вариант реструктуризации и дифференциации правовых норм, оптимизации массива подзаконных актов и выработки норм прямого действия, расширения возможностей института централизованных закупок и пересмотра действующей модели госзаказа в сторону повышения качества товаров (работ, услуг).

Неизменно высокая статистика о выявленных нарушениях в совокупности с незначительным уровнем экономии бюджетных средств свидетельствует о необходимости реформирования механизма определения цен и пересмотра мер, направленных на предупреждение и пресечение нарушений в сфере закупок.

Используемые государством механизмы публичных торгов должны базироваться на следующих признаках эффективности:

1. Высокое качество получаемого товара (результата работы, услуги).
2. Экономия времени (выход из бюрократической зависимости).
3. Экономия бюджетных средств.
4. Стимулирование развития участников рынка.
5. Снижение риска невыполнения условий контракта.
6. Прозрачность и рациональность управления государственным (муниципальным) имуществом.

#### Основные изменения в госзакупках для поставщиков с 2022 года

С 1 января 2022 года госзакупки станут проще и доступнее для начинающих поставщиков.

Было принято несколько законопроектов, которые значительно изменят порядок закупок по закону № 44-ФЗ. Главное: закупки станут проще и быстрее. Уменьшатся сроки оплаты, упростится документооборот, изменятся процедуры закупок.

#### **Сократятся сроки оплаты по всем контрактам**

С 1 января 2022 года у заказчика будет меньше времени на оплату исполненного контракта. Сроки сократятся и для малого бизнеса, и для остальных поставщиков.

[Федеральный закон от 01.07.2021 № 277-ФЗ](#)

Кто может участвовать	2021 год	С 1 января 2022 года	С 1 января 2023 года
Только малый бизнес	15 дней	10 дней	7 дней
Все	30 дней	15 дней	10 дней

### Увеличится количество закупок для малого бизнеса

Вырастет обязательная доля закупок у СМП и СОНКО — с 15 до 25% совокупного годового объема закупок.

Это хорошо для малого бизнеса, потому что в закупках для этих категорий участников есть льготы по предоставлению обеспечения и по срокам оплаты. Средний и крупный бизнес к таким закупкам не допускается, небольшие компании конкурируют между собой и получают шанс заработать на госконтрактах.

### Способов закупки станет меньше

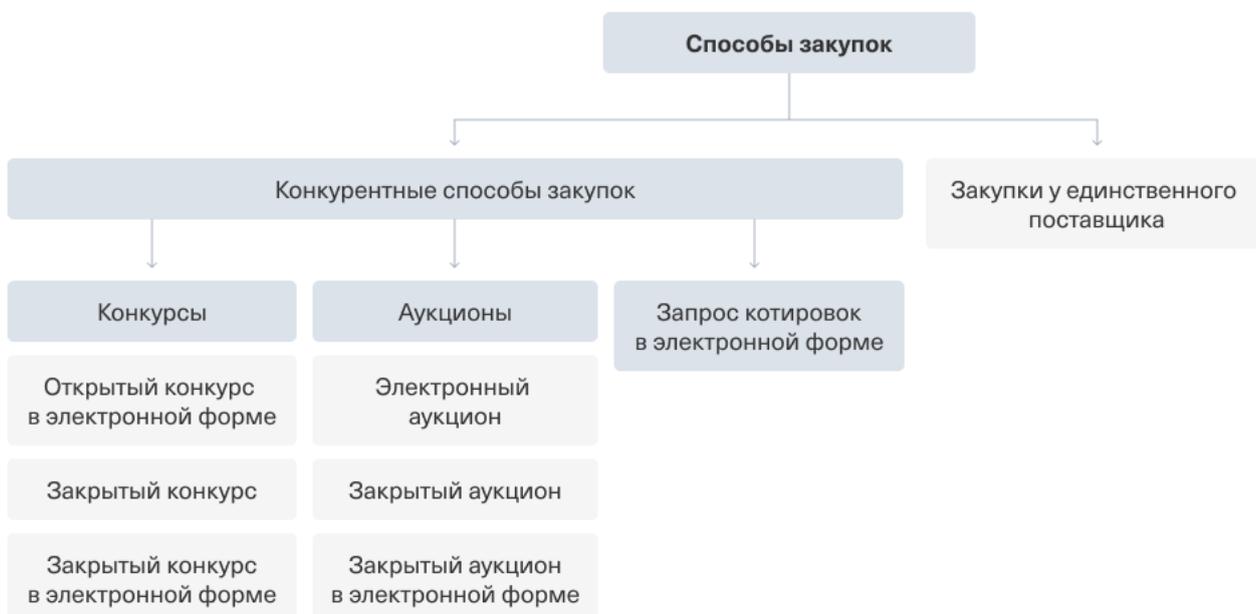
Сократится количество способов закупки. Сейчас действует 11 способов закупок — во всех свои правила для заказчиков и участников. С 2022 года останется три способа: конкурс, аукцион, запрос котировок в электронной форме.

### [Федеральный закон от 02.07.2021 № 360-ФЗ](#)

Больше не будет двухэтапного конкурса, конкурсов с ограниченным участием и запроса предложений.

Это удобно для поставщиков: чем меньше способов закупки, тем проще разобраться и меньше шансов запутаться в правилах.

## Новая система способов закупок



## Изменяются процедуры проведения закупок

Все конкурентные процедуры будут радикально перестроены — с нынешними у них только названия останутся общие. Например, электронный аукцион станет проще и быстрее.

<b>Что изменится в электронном аукционе</b>	<b>2021 год</b>	<b>С 1 января 2022 года</b>
Заявка	Из двух частей	Единая заявка
Можно внести изменения в извещение	Не позже, чем за 2 рабочих дня до окончания срока подачи заявок	Не позже, чем за 1 рабочий день до окончания срока подачи заявок
Время на подачу ценового предложения	10 минут	4 минуты
Общее время торга	Не ограничено	Не больше 5 часов

Требования к заполнению заявки на участие в электронном аукционе и в электронном запросе котировок будут одинаковыми, отличаться будет только срок и способ подачи ценового предложения.

### Документы станут электронными

Часть документов нужно будет оформлять и подписывать в электронном виде. В ЕИС появятся специальные формы, чтобы заполнить и подписать:

- акт приемки товара, работы или услуги;
- односторонний отказ от исполнения контракта;
- обжалование.

Проект контракта тоже нужно будет формировать прямо в ЕИС — тоже в специальной форме. Это нововведение появится 1 апреля 2023 года. Сейчас проект контракта можно посмотреть только в файле в формате .doc — заказчик прикрепляет проект к извещению.

Основная информация по закупке сейчас подгружается отдельными файлами. Скачивать каждый файл — долго и не очень удобно

### Документация о закупке будет отменена

Часть документов вообще больше не понадобится. В открытых конкурентных электронных процедурах не будет документации. Требование к заявке и инструкция по ее заполнению станут частью извещения об осуществлении закупки.

В большинстве случаев извещение о закупке станет основным документом, в котором будет вся информация. Сейчас пока не так: в извещении содержится только общая информация, а важные детали нужно искать в закупочной документации, которую заказчик прикрепляет к извещению.

Документация о закупке потребуется лишь для закрытых конкурентных процедур — закрытого конкурса или закрытого аукциона.

### Появится универсальная предквалификация

Универсальная предквалификация — это ограничение для участников закупок стоимостью свыше 20 млн рублей. В таких закупках смогут принять участие только поставщики с успешным опытом исполнения контракта стоимостью не менее 20% от начальной максимальной цены контракта.

Заказчик объявляет закупку с ценой 25 млн рублей.

К участию в закупке примут заявки только тех поставщиков, которые за последние три года исполнили госконтракты на сумму от 5 млн рублей.

Эта мера удобна не столько для поставщиков, сколько для заказчиков, которые проводят закупки на крупные суммы. В таких закупках важно выбрать надежного поставщика, который не уклонится от подписания контракта и ответственно исполнит его.

### **Обеспечение заявки будет встречаться чаще**

Изменения по обеспечению коснулись запроса котировок: заказчик будет обязан требовать обеспечение заявки на участие, если начальная максимальная цена контракта от 1 млн до 3 млн рублей. А обеспечение исполнения контракта можно будет установить при НМЦК до 3 млн рублей.

Сейчас заказчики не обязаны требовать обеспечение заявки в запросе котировок, это только их право.

### **Появятся независимые гарантии**

Сейчас участники закупки вместо денег могут предоставить для обеспечения контракта банковскую гарантию. Приобрести такую гарантию можно только в банке, у которого есть соответствующая лицензия.

#### [Банковские гарантии от Тинькофф Бизнеса](#)

В 2022 году участники закупки смогут приобретать независимые гарантии у государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ». А в закупках для малого бизнеса участники смогут получать гарантии у региональных гарантийных организаций.

Кроме того, участники закупок, зарегистрированные в иных государствах — членах Евразийского экономического союза, смогут предоставить независимые гарантии, выданные Евразийским банком развития.