

12+

МИХАИЛ КРЕМНЁВ

44-ФЗ · 223-ФЗ

ГОСЗАКУПКИ

полный путеводитель
по 44-ФЗ и 223-ФЗ

*«Вот что видит комиссия,
когда открывает вашу заявку»*

Тринадцать лет в закупках
по обе стороны стола

Михаил Кремнёв

**Госзакупки: полный
путеводитель по 44-ФЗ и 223-ФЗ**

«Издательские решения»

Кремнёв М.

Госзакупки: полный путеводитель по 44-ФЗ и 223-ФЗ /
М. Кремнёв — «Издательские решения»,

Заявку отклоняет не закон, а живой человек в комиссии — у него свой список того, за что он цепляется первым. Я провёл по ту сторону стола годы: писал требования, работал в закупочных комиссиях, подписывал протоколы отклонения. Теперь я на стороне поставщика и объясняю, как всё устроено: ЕИС и площадки, заявка и обеспечение, за что отклоняют, чем грозит РНП, чем 223-ФЗ отличается от 44-ФЗ, как проходят ФАС и суд. 55 глав, словарь, календарь сроков и чек-лист перед подачей.

Содержание

Предисловие	7
ЧАСТЬ 1. ЧТО ТАКОЕ ГОСЗАКУПКИ	9
Три поколения закона	10
Соседний закон и цифровой поворот	11
Как это выглядело изнутри	12
Слово, которого нет в законе	13
Почему законов два	15
Взгляд с той стороны стола	17
ЕИС: витрина, а не торги	18
Заказчик: распорядитель чужих денег	19
Казначейство: реестр и счёт	20
По ту сторону стола	21
Слова про деньги	22
Слова про процедуру	23
Слова про последствия	24
Слова про статус	25
Взгляд с той стороны стола	26
ЧАСТЬ 2. ИНФРАСТРУКТУРА	27
Полка 223-ФЗ	28
По ту сторону стола	29
За пределами восьми	31
По ту сторону стола	32
Глава 8. Электронная подпись	33
Не пропуск, а собственноручная подпись	33
Кто выдаёт и кому	33
Носитель, рабочее место, срок	34
По ту сторону стола	34
Глава 9. Спецсчёт и движение денег	36
Сколько замораживается	36
По ту сторону стола	38
РНП: память о поведении	39
По ту сторону стола	40
ЧАСТЬ 3. КАК ЗАКАЗЧИК ГОТОВИТ ЗАКУПКУ	41
Откуда в плане берутся цифры	42
По ту сторону стола	43
Цена, которую нельзя назначить	44
Пять методов и один приоритетный	45
По ту сторону стола	47
Глава 13. Описание объекта, ОКПД2 и КТРУ	48
Свобода со строгими рамками	48
КТРУ: каталог готовых описаний	48
По ту сторону стола	49
Часы, которые запускает публикация	51
Взгляд с той стороны стола	52
Из чего собирается заточка	53
Когда заказчик ни при чём	53

Конец ознакомительного фрагмента.

54

Госзакупки: полный путеводитель по 44-ФЗ и 223-ФЗ

Михаил Кремнёв

© Михаил Кремнёв, 2026

ISBN 978-5-0071-2158-3

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Госзакупки: полный путеводитель по 44-ФЗ и 223-ФЗ

Михаил Кремнёв

*Эксперт по закупкам по 44-ФЗ и 223-ФЗ. Тринадцать лет в закупках по обе стороны
стола.*

* * *

Нормы приведены по состоянию на 2 сентября 2026 года.

Законодательство о закупках меняется несколько раз в год. Перед подачей заявки сверяйтесь с действующей редакцией закона и с текстом конкретного извещения в Единой информационной системе.

Книга не является юридической консультацией и не гарантирует победу в закупке.

* * *

Предисловие

Заявку отклоняют буднично. Ни драмы, ни прений — рабочий кабинет, стол, на экране открыта чья-то заявка. Кто-то из комиссии находит несоответствие: не тот показатель, не та формулировка, не хватает документа. Пара минут обсуждения, решение, протокол. Подпись. Следующая заявка. А где-то в другом городе человек, который готовил эти документы неделю, вечером откроет личный кабинет, увидит слово «отклонена» — и не поймёт, что произошло. Я знаю, как это выглядит с обеих сторон. Годы я сидел за этим столом сам.

Эта книга — о том, как устроена контрактная система России: закупки по 44-ФЗ и 223-ФЗ, от замысла заказчика до исполненного контракта и споров вокруг него. Таких книг написано немало, и большинство из них честные. Но почти все они написаны с одной стороны стола — со стороны участника. Их авторы знают закон, умеют читать извещения и собирать заявки. Этого мало. Потому что заявку отклоняет не закон. Заявку отклоняет человек — живой человек в комиссии, у которого свой опыт, своя логика и свой внутренний список того, за что он цепляется в первую очередь. Закон один для всех, а список у каждой комиссии свой, и пока вы не понимаете, как он устроен, вы играете вслепую.

Я этот список знаю наизусть, потому что сам его составлял. В закупках я с 2013 года — тринадцать лет. Начиная с стороны заказчика: руководил контрактной службой муниципального заказчика — планирование закупок, подготовка извещений и документации, работа закупочных комиссий, приёмка, отчётность. Позже возглавлял отдел организации закупок Новосибирского областного колледжа культуры и искусств и параллельно вёл процедуры для десятков государственных и муниципальных учреждений: театры, школы, детские сады, дома культуры, центр занятости, авиабаза, комбинат питания. Каждый день — поток разных процедур, разных предметов закупки, разных поставщиков. Я писал требования, которые потом кто-то не мог выполнить. Я готовил документации, в которых кто-то потом искал подвох. Я подписывал протоколы отклонения — и помню, за что именно отклоняли, какие ошибки повторялись из заявки в заявку и какие из них были ошибками поставщика, а какие — ловушками самой документации.

Потом я перешёл на другую сторону — и теперь защищаю тех, кого отклоняют. Работал на поставщиков руководителем тендерного отдела, директором тендерного департамента, ведущим юристом — в самых разных отраслях: медицинское оборудование, строительство, дорожные работы, автомобили, металл, керамика, реабилитационная техника. Анализ извещений, подготовка и проверка заявок, сопровождение торгов, независимые гарантии, протоколы разногласий, жалобы в ФАС, защита от включения в реестр недобросовестных поставщиков. И оказалось, что опыт заказчика — не строчка в биографии, а рабочий инструмент. Когда читаешь извещение, видишь не только текст, но и человека, который его писал: где он перестраховался, где поленился, где заложил требование под конкретного поставщика, а где просто скопировал прошлогодний файл вместе с чужими ошибками. Этому не учат курсы для участников. Это видно только изнутри.

Отдельной школой стала преподавательская работа: я вёл программу дополнительного профессионального образования по контрактной системе, и слушателями были специалисты обеих сторон — и заказчиков, и поставщиков, от базовых процедур до практики обжалования. Там я окончательно убедился: главная проблема не в том, что люди не знают закон. Закон можно открыть. Проблема в том, что люди не понимают систему — почему она устроена именно так, чего на самом деле боится заказчик, как думает комиссия, где заканчивается формальность и начинается риск. Эту книгу я писал, чтобы закрыть именно этот разрыв. Сегодня моя практика собрана в сервис ТендерОпора — тендерное сопровождение и открытая база

знаний со статьями, калькуляторами, чек-листами и видеоразборами реальных закупок; книга выросла из той же работы.

Поэтому она адресована не только поставщикам. Да, предприниматель, который собирается участвовать в первых торгах, найдёт здесь весь путь — от регистрации до исполненного контракта. Но книга писалась шире: для бухгалтера, которому принесли на оплату контракт с непонятными удержаниями; для юриста, к которому пришёл клиент с отклонённой заявкой; для сотрудника учреждения, которого внезапно назначили заниматься закупками; для студента, которому контрактная система пока кажется набором аббревиатур. Для любого, кому нужно понять, как это устроено, — а не просто узнать, какую кнопку нажать на площадке. Кнопки меняются. Устройство системы — гораздо медленнее.

Путь построен так. Сначала — откуда контрактная система взялась и из чего состоит: история вопроса, принципы, участники, электронные площадки. Затем — сторона заказчика: как рождается закупка, как она планируется, как пишутся требования и почему они именно такие. Дальше — участие: поиск закупок, чтение документации, подготовка заявки, торги. Потом — контракт и исполнение: подписание, обеспечение, приёмка, оплата, неустойки. И наконец — 223-ФЗ с его особой логикой, контроль, ФАС, обжалование и споры. Каждую часть я старался писать так, чтобы было видно не только «как по правилам», но и «как на практике» — включая ту практику, которой в законе нет, а в жизни она есть.

Теперь о честном. Эта книга объясняет систему, но не заменяет проверку конкретной закупки: каждая закупка — отдельный случай со своей документацией, своим заказчиком и своими рисками, и никакая книга не прочтает их за вас. И я не обещаю вам побед: победу в закупке гарантировать нельзя — можно качественно проверить риски и исключить ошибки участника. Это принципиальная позиция. Тот, кто обещает гарантированные контракты, либо не понимает, как работает система, либо понимает слишком хорошо — и тогда от него тем более стоит держаться подальше.

И последнее. Законодательство о закупках меняется постоянно: правят пороги, сроки, формы документов. Все нормы в этой книге приведены по состоянию на дату, указанную на первой странице. Устройство системы, логика её участников и природа ошибок живут дольше любых поправок, но конкретную норму перед применением сверяйте с действующей редакцией закона.

Если после этой книги вы будете читать извещение и видеть за текстом человека, который его писал, — значит, она свою задачу выполнила.

Михаил Кремнёв

ЧАСТЬ 1. ЧТО ТАКОЕ ГОСЗАКУПКИ

Глава 1. Зачем государству отдельный закон о покупках: от 94-ФЗ к 44-ФЗ

Представьте: в школе сломался холодильник в столовой. Директор знает магазин через дорогу, там есть подходящая модель, деньги на счету учреждения имеются. Казалось бы — иди и покупай. Но директор не может просто пойти и купить. Ему предстоит процедура: определить потребность, найти поставщика по правилам, заключить контракт установленным способом. Почему так? Об этом первая глава.

Ответ начинается с простого различия. Когда вы тратите свои деньги, вы отвечаете только перед собой: переплатили — сами и пострадали. Директор школы тратит не свои деньги, а бюджетные — то есть, в конечном счёте, деньги налогоплательщиков. Он распоряжается чужим. А там, где человек распоряжается чужими деньгами, всегда возникают два вопроса: не потратит ли он их слишком щедро по небрежности и не потратит ли слишком «удобно» — в пользу знакомого продавца. Государство отвечает на оба вопроса одинаково: заранее написанной процедурой. Не «купи, где считаешь нужным», а «объяви о покупке публично, дай всем желающим предложить свои условия, выбери по понятным критериям и покажи, как выбирал». Отдельный закон о покупках — это и есть такая процедура, записанная во всех подробностях. Громоздкость её — не случайность и не чья-то прихоть: правила, которые должны одинаково работать для покупки холодильника в школу и для строительства моста, коротенькими не бывают.

Три поколения закона

Современная российская история этих правил — это три закона, сменявших друг друга. Первым специальным законом о государственных закупках стал Федеральный закон от 06.05.1999 №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Уже из названия видно, как узко он смотрел на предмет: конкурсы, размещение заказов — и всё.

Ему на смену пришёл Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Он действовал восемь лет — с 1 января 2006 года по 31 декабря 2013 года — и именно при нём сложился рынок госзаказа, который многие помнят до сих пор. Но у 94-ФЗ было ключевое ограничение, зашитое прямо в название: он регулировал только размещение заказа, то есть саму процедуру выбора поставщика. Что происходит до неё — как заказчик планирует закупку, почему решил купить именно это и именно столько — закон не охватывал. Что происходит после — как исполняется контракт, что получилось на выходе — тоже. Закон подробно описывал середину пути и молчал про начало и конец.

Действующий Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступивший в силу 1 января 2014 года, устроен принципиально иначе. Само слово «контрактная система» в названии — не украшение. Предмет закона расширился на весь цикл: планирование закупок, определение поставщика, заключение и исполнение контракта, мониторинг, контроль и аудит — так очерчивает границы статья 1. Иными словами, 94-ФЗ отвечал на вопрос «как выбрать поставщика», а 44-ФЗ — на вопрос «как государству покупать»: от замысла до приёмки результата.

У этой системы есть заявленные принципы, закреплённые в статье 6: открытость и прозрачность информации, обеспечение конкуренции, профессионализм заказчиков, стимулирование инноваций, единство контрактной системы, ответственность за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд и эффективность осуществления закупок. К принципам легко отнестись как к дежурной декларации, но на деле это ключ к чтению всего остального закона: почти любое его громоздкое требование выводится из какого-то принципа. Публикация сведений — из открытости. Запрет затачивать требования под «своего» — из обеспечения конкуренции. Когда норма кажется бессмысленной, полезно спросить, какой принцип она обслуживает, — обычно смысл находится.

Соседний закон и цифровой поворот

Параллельно с этой историей появилась вторая ветка. Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», вступивший в силу 1 января 2012 года, написан для другого круга заказчиков и по другой логике: это рамочный закон. Он не расписывает процедуры по шагам — конкретные правила каждый заказчик устанавливает сам в собственном положении о закупке. Подробно разводить два закона мы будем в третьей главе; пока достаточно запомнить, что жёсткий 44-ФЗ и рамочный 223-ФЗ существуют рядом и это два разных мира.

Дальше система менялась уже не сменой законов, а крупными достройками. С 1 января 2016 года заработала Единая информационная система в сфере закупок — ЕИС, zakupki.gov.ru; до неё сведения публиковались на общероссийском официальном сайте. Федеральный закон от 31.12.2017 №504-ФЗ перевёл конкурентные закупки по 44-ФЗ в электронную форму: с 1 июля 2018 года электронные процедуры применялись добровольно, а с 1 января 2019 года стали обязательными. Затем «оптимизационный пакет» — Федеральный закон от 02.07.2021 №360-ФЗ, основные положения которого вступили в силу с 1 января 2022 года, — сократил число конкурентных способов определения поставщика до трёх (конкурс, аукцион, запрос котировок) и ввёл электронный документооборот при исполнении контракта. И это не финал: закон продолжает меняться, последние на момент подготовки книги поправки — Федеральный закон от 04.08.2026 №279-ФЗ.

Как это выглядело изнутри

Я провёл годы по ту сторону стола — там, где готовят извещения и заседают комиссии, — и хочу заметить одну вещь, которую снаружи видно плохо. Для заказчика каждая из этих перемен была не строчкой в новостях, а перестройкой ежедневной работы: вчера документы жили в бумаге — сегодня в электронных процедурах; вчера закон спрашивал только за процедуру выбора — сегодня спрашивает за весь путь, от плана до приёмки. Люди на той стороне не выдумывают требования из вредности. Они работают внутри системы, где почти каждый шаг предписан, а за отступление от предписанного спрашивают. Когда участник понимает это, документация перестаёт выглядеть набором придирок и начинает читаться как след правил, по которым живёт сам заказчик.

Практический вывод из этой главы простой. Правила закупок — не хаотическое нагромождение, а система с внутренней логикой: чужие деньги требуют процедуры, процедура выросла от узкого «как выбрать поставщика» до полного цикла, и вся конструкция стоит на принципах статьи 6. Тот, кто выучил только кнопки, теряется при каждой очередной поправке. Тот, кто понял логику, встречает поправки спокойно: меняются детали, а не устройство. Дальше мы будем разбирать это устройство по частям — и начнём со слова, которое вы будете слышать чаще всего: «тендер».

Глава 2. Что такое тендер простыми словами

«Мы выиграли тендер» — эту фразу произносят предприниматели и бухгалтеры, её пишут в новостях, в резюме, в отчётах для директора. А теперь откройте закон, по которому эти самые тендеры проводятся. Слова «тендер» вы там не найдёте — ни разу. Я много лет провёл по ту сторону стола: готовил извещения, писал требования, подписывал протоколы в составе закупочной комиссии — и хорошо видел, как этот разрыв между живым языком и языком закона сбивает людей с толку. Поэтому вторую главу мы потратим на то, чтобы навести порядок в словах.

Слово, которого нет в законе

Тендер — это конкурентный отбор поставщика. Заказчик публикует условия закупки, желающие подают заявки, побеждает лучшее предложение, с победителем заключают контракт. Вот и вся конструкция, четыре такта. Само слово пришло из английского: tender — «предложение».

Но оба главных закона о закупках — 44-ФЗ и 223-ФЗ — этим словом не пользуются. Они говорят «закупка» и «способ определения поставщика». Так что когда юрист заказчика пишет «закупка», а предприниматель рассказывает про «тендер», речь об одном и том же. Тендер — бытовое имя, закупка — паспортное.

Отсюда растёт и вторая путаница, которую я слышу постоянно: «а что лучше — тендер или аукцион?» Вопрос устроен так же странно, как «что лучше — транспорт или автобус». Аукцион не альтернатива тендеру, а его разновидность. Смотрите, как это разложено на самом деле. Закупка — вся процедура целиком, от извещения до контракта. Аукцион — способ, при котором сравнивают только цену: побеждает тот, кто предложил наименьшую. Конкурс — способ, при котором кроме цены оценивают квалификацию, опыт, качество самого предложения. Запрос котировок — упрощённая короткая процедура для закупок с небольшой ценой. Разница между аукционом и конкурсом — не формальность: это два разных ответа на вопрос, чем вы собираетесь побеждать — ценой или содержанием заявки.

Три группы торгов и кто в них допущен

Все торги в России распадаются на три группы, и правила в них разные.

Первая — госзакупки по Федеральному закону от 05.04.2013 №44-ФЗ. Заказчики здесь — государственные и муниципальные организации: школы, больницы, администрации, министерства. Извещения публикуются в ЕИС — единой информационной системе.

Вторая — закупки по Федеральному закону от 18.07.2011 №223-ФЗ. Заказчики — компании с государственным участием и естественные монополии. Закон задаёт только рамки, а конкретные правила каждая компания устанавливает в собственном положении о закупке — поэтому две закупки по 223-ФЗ могут быть похожи друг на друга меньше, чем кажется.

Третья — коммерческие тендеры частных компаний. Они живут по своим регламентам и нормам Гражданского кодекса о торгах (статьи 447—449 ГК РФ), а публикуются на корпоративных и коммерческих площадках.

Теперь о том, кого пускают за стол. Участником закупки по 44-ФЗ может быть любое юридическое или физическое лицо, включая индивидуальных предпринимателей; ООО и ИП участвуют на равных. Исключений два — офшорные компании и иностранные агенты, им участие запрещено (пункт 4 статьи 3 закона №44-ФЗ). Самозанятые по 44-ФЗ подают заявки как обычные физические лица, а по 223-ФЗ приравнены к субъектам малого и среднего предпринимательства и пользуются их льготами (часть 15 статьи 8 закона №223-ФЗ). Базовых требований к участнику немного: не находиться в ликвидации или банкротстве, не иметь крупной задолженности по налогам, а если заказчик установил такое требование — не значиться в реестре недобросовестных поставщиков. Малому бизнесу система даже подыгрывает: по 44-ФЗ заказчики обязаны отдавать субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям не менее 25% годового объёма закупок, и для них проводятся отдельные торги — без крупных конкурентов.

Как устроен электронный аукцион и из чего складываются деньги

Чтобы контур процедуры стал осязаемым, разберём типовой электронный аукцион по 44-ФЗ — не как инструкцию, а как механизм. Заказчик размещает в ЕИС извещение: предмет закупки, начальная цена, проект контракта. Поставщик находит эту закупку и решает, выгодно ли ему участвовать. Если да — подаёт заявку через электронную площадку. Через два часа

после окончания срока подачи заявок начинаются сами торги: участники в реальном времени снижают цену с шагом от 0,5 до 5% начальной, и когда после последнего предложения пройдут отведённые законом минуты без новых, торги завершаются. Далее комиссия проверяет заявки и публикует итоговый протокол. Победитель предоставляет обеспечение исполнения и подписывает контракт усиленной квалифицированной электронной подписью. Потом начинается обычная жизнь договора: поставка, приёмка, оплата.

Из чего складываются деньги участника? Главное, что стоит понять: вход в систему бесплатный, а большая часть остальных сумм — не траты, а временные заморозки. Подача заявки денег не стоит; регистрация в ЕИС на zakupki.gov.ru бесплатна и автоматически даёт аккредитацию на восьми федеральных электронных площадках. Квалифицированную электронную подпись руководителю юрлица и ИП бесплатно выдаёт ФНС — купить придётся только защищённый носитель. Обеспечение заявки появляется, лишь когда начальная цена превышает 1 млн рублей: деньги блокируются на спецсчёте в банке из правительственного перечня и возвращаются после торгов, а вместо денег можно дать независимую гарантию. Платит площадке только победитель — суммы там ограничены сверху. Наконец, обеспечение исполнения контракта — тоже деньги либо гарантия, и подробно мы разберём всё это в отдельных главах.

Теперь короткий взгляд с той стороны стола. Путаница в словах — не безобидная: комиссия видит её прямо в заявках. Человек идёт на конкурс, где оценивают квалификацию и качество предложения, а присылает по сути аукционную заявку — голую цену без содержания. Комиссия не имеет возможности догадаться, что вы умеете: она оценивает то, что подано, и такая заявка проигрывает не потому, что участник плох, а потому, что он играл не в ту игру.

Что это значит на практике. Тендер и закупка — одно и то же; аукцион, конкурс и запрос котировок — не соперники тендера, а его виды, и первое, что стоит понять про любую закупку, — каким именно способом она проводится и по какому из трёх режимов идёт. Участвовать может почти любой, а порог входа по деньгам ниже, чем принято думать. Далее мы разведём 44-ФЗ и 223-ФЗ по кругу заказчиков и посмотрим, кто вообще населяет эту систему.

Глава 3. Два закона: кто живёт по 44-ФЗ, кто по 223-ФЗ

Ко мне часто приходят с одним недоумением. Человек участвовал в закупке у больницы — всё было строго и предсказуемо. Потом подал заявку на похожую поставку в энергетическую компанию — и увидел процедуру, которой не встречал никогда, со своими сроками и правилами. Первый вопрос: «Это вообще законно?» Законно. Просто это другой закон.

Почему законов два

В стране два больших закона о закупках. Первый — Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Второй — Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Граница между ними проходит не по виду товара и не по размеру закупки, а по тому, кто покупает и на чьи деньги. По 44-ФЗ закупают органы власти и бюджетные учреждения — школы, больницы, администрации. Их закупки оплачиваются из бюджета, и потому правила расписаны до мелочей: порядок определения поставщика, виды процедур, требования к участникам, обеспечения, сроки заключения контракта и оплаты, обжалование и контроль — всё в самом законе.

По 223-ФЗ закупают государственные компании и организации с государственным участием. Обобщённый признак такого заказчика: формально не орган власти, но либо принадлежит государству в значительной доле, либо занимает монопольное положение на рынке, либо получает средства из источников, определённых законом. Точный круг установлен частью 2 статьи 1 закона №223-ФЗ: госкорпорации и госкомпании, публично-правовые компании, субъекты естественных монополий (энергетика, транспорт, связь), организации с регулируемыми видами деятельности вроде электро- и водоснабжения, унитарные предприятия, автономные учреждения, хозяйственные общества с государственной или муниципальной долей свыше пятидесяти процентов и их «дочки». Платят они чаще всего из собственных средств: доходов, грантов, иных поступлений.

Отсюда и разница в жёсткости: ключевое отличие режимов — источник финансирования и степень регламентации. Где деньги бюджетные, действует единый детальный закон. Где деньги свои, 223-ФЗ задаёт лишь общие принципы части 1 статьи 3: информационная открытость; равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции; целевое и экономически эффективное расходование денежных средств; отсутствие ограничения допуска путём неизмеряемых требований к участникам. Остальное заказчик определяет сам.

Определяет — не устно и не по настроению. Заказчик по 223-ФЗ обязан разработать и разместить в ЕИС положение о закупке: внутренний документ, утверждённый на основании закона. Там прописаны способы закупки, сроки процедур, требования к участникам, порядок подачи заявок, критерии оценки, основания отклонения, особенности заключения договора. У разных заказчиков положения различаются существенно, поэтому читать его до подачи заявки — не формальность, а условие выживания. Подробный разбор документа — в части восьмой; здесь важна сама роль: по 44-ФЗ правила пишет государство, по 223-ФЗ — сам покупатель.

Как разница выглядит для поставщика

Возьмите любой элемент закупки — увидите одну логику. Способы: по 44-ФЗ перечень закрытый — конкурсы, аукционы, запросы котировок и закупка у единственного поставщика — и свой вид процедуры заказчик изобрести не может. По 223-ФЗ исчерпывающего перечня нет: один заказчик применяет привычные конкурс и аукцион, другой — многоэтапные запросы предложений, третий — комбинированные процедуры, каких в контрактной системе не встретишь.

Требования к участникам: по 44-ФЗ общий набор закреплён статьёй 31 — отсутствие ликвидации, неприостановленная деятельность, отсутствие налоговой задолженности и сведений в реестре недобросовестных поставщиков (разбор статьи — в части пятой). По 223-ФЗ перечень определяет положение заказчика с одним ограничителем: нельзя необоснованно ограничивать конкуренцию.

Обеспечение заявки и исполнения контракта по 44-ФЗ предусмотрено законом; обязательность и пределы зависят от способа закупки и начальной цены. По 223-ФЗ обеспечение есть, только если заказчик сам его предусмотрел: оно может отсутствовать вовсе, быть мягче — а может оказаться и жёстче.

Малый бизнес: статья 30 закона №44-ФЗ обязывает отдавать субъектам малого предпринимательства и социально ориентированным некоммерческим организациям не менее двадцати пяти процентов годового объёма закупок — отсюда процедуры «только для СМП и СОНКО», пониженные обеспечения, а при подтверждённом опыте исполнения контрактов — освобождение от обеспечения исполнения вовсе. Аналог по 223-ФЗ — закупки у субъектов МСП по статье 3.4 и постановлению Правительства от 11.12.2014 №1352; доли и механика — в части восьмой.

Защита прав тоже разная. Реестр недобросовестных поставщиков грозит нарушителю в обоих режимах, как и штрафы. Пожаловаться в ФАС участник закупки по 223-ФЗ может, но компетенция службы здесь уже, чем по 44-ФЗ: обжалуется не любое нарушение положения, а только случаи из закрытого перечня части 10 статьи 3 — например, нарушение сроков размещения информации или неправомерный отказ в допуске.

И последнее, обо что часто спотыкаются: одна организация может жить по обоим законам сразу. Статья 15 закона №44-ФЗ разводит эти случаи: бюджетное учреждение по общему правилу идёт по 44-ФЗ, но за счёт грантов или доходов от своей деятельности вправе уйти в режим 223-ФЗ — если до начала года утвердило и разместило положение о закупке. Поэтому не гадайте по вывеске: закон, по которому идёт закупка, всегда указан в извещении в ЕИС.

Взгляд с той стороны стола

Годы в комиссиях научили меня видеть здесь не юридическую разницу, а человеческую. Разница между двумя законами — это разница в свободе того, кто сидит по ту сторону стола. Работая по 44-ФЗ, я был связан законом и помнил о проверке: каждая строка протокола отклонения должна опираться на норму, потому что спросят с меня. По 223-ФЗ комиссия связана документом, который её же организация написала себе сама. Это не значит «что хочу, то и ворочу» — положение опубликовано, принципы закона действуют, ФАС существует. Но пространство решений у такой комиссии заметно шире, и ваша заявка читается уже не через единый для всей страны фильтр, а через фильтр, скроенный под конкретного заказчика.

Что это значит на практике

Отсюда простое правило чтения. Увидели закупку — смотрите в извещение, какой закон там указан. Если 44-ФЗ, вы в мире единых правил: выучив их один раз, понимаете любого заказчика страны; недаром этот режим считают более понятным для начинающего — он оставляет мало места произвольным трактовкам. Если 223-ФЗ, вы в мире индивидуальных правил: сам закон короткий, а настоящая инструкция — положение конкретного заказчика, и читать его придётся каждый раз заново. Большая часть книги посвящена контрактной системе — с неё разумно начинать; когда будете готовы к миру 223-ФЗ, вас ждёт часть восьмая, целиком о нём.

Глава 4. Кто есть кто: заказчик, поставщик, ЭТП, ЕИС, банк, ФАС, казначейство

Почти каждый новичок задаёт мне один вопрос: «С кем я вообще имею дело?» Человек нашёл закупку на одном сайте, заявку подал на другом, деньги ему заблокировал банк, отклонила его какая-то комиссия, а жаловаться посоветовали в ФАС. Ощущение — против тебя играет оркестр без дирижёра. На деле у каждого участника системы узкая роль, и половина ошибок начинающих — ждать от одного игрока того, за что отвечает другой.

Действующие лица описаны в Федеральном законе от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; круги заказчиков второго закона — Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» — мы развели в прошлой главе. Здесь роли даю по 44-ФЗ — в том порядке, в каком участники появляются в жизни поставщика.

ЕИС: витрина, а не торги

Всё начинается с единой информационной системы — ЕИС по адресу zakupki.gov.ru (статья 4 закона №44-ФЗ); информация в ней общедоступна и бесплатна.

Главное про ЕИС: это не торговая площадка, торги в ней не проводятся. ЕИС публикует, хранит и связывает информацию, а сами процедуры идут в другом месте. Здесь же ведутся реестры: контрактов, недобросовестных поставщиков, независимых гарантий — о них подробно в главе 10.

Для участника ЕИС — ещё и точка входа: регистрация в едином реестре участников закупок, ЕРУЗ (статья 24.2 закона №44-ФЗ). Регистрация даётся на три года, и за три месяца до окончания срока подавать заявки уже нельзя — держите дату в календаре. Зато одна регистрация даёт аккредитацию сразу на всех федеральных электронных площадках. Устройству ЕИС посвящена глава 6.

Электронная площадка: процедура, а не решение

Заявка подаётся не в ЕИС, а на электронной площадке. Её оператор — юридическое лицо, обеспечивающее проведение процедур в электронной форме (статья 3 закона №44-ФЗ). Перечень операторов утверждён распоряжением Правительства от 12.07.2018 №1447-р: федеральных площадок восемь, отдельно определена специализированная — для закрытых закупок и гособоронзаказа.

Площадка — среда техническая, но юридически значимая: там подаются заявки, идёт аукцион, блокируются деньги обеспечения, оттуда уходят протоколы. Чего площадка не делает — не решает, кто победил: она проводит процедуру и передаёт данные, а решение принимает комиссия заказчика. С победителя оператор берёт плату за участие; размеры — в главе 7.

Банк: деньги под замком, но ваши

Банк появляется в двух ролях. Первая — держатель спецсчёта участника: счёт для обеспечения заявок открывается в банке из перечня, утверждённого распоряжением Правительства от 13.07.2018 №1451-р. Тут важно снять типовой страх новичка: деньги обеспечения не уходят заказчику — они блокируются на вашем же спецсчёте и разблокируются по итогам процедуры.

Вторая роль — гарант. Независимые гарантии регулирует статья 45 закона №44-ФЗ, требования к банкам-гарантам установлены постановлением Правительства от 20.12.2021 №2369. Каждая выданная гарантия включается в реестр независимых гарантий в ЕИС — гарантии, которой нет в реестре, для заказчика не существует. Движение денег разберём в главе 9.

Заказчик: распорядитель чужих денег

Заказчики — государственные и муниципальные заказчики, а также бюджетные учреждения, унитарные предприятия и автономные учреждения в случаях статьи 15 закона №44-ФЗ (понятие — в статье 3). Про заказчика надо понять главное: он не собственник денег, а распорядитель бюджетных средств. Он тратит не своё — отсюда детальная регламентация каждого его шага. Когда заказчик требует абсурдно много бумаг, вспомните: за каждую он отчитывается.

Внутри заказчика закупками занимается контрактная служба или контрактный управляющий (статья 38): при совокупном годовом объёме закупок свыше 100 млн рублей создаётся контрактная служба, при меньшем — либо служба, либо управляющий. Часть функций заказчик вправе передать уполномоченному органу — централизованные закупки (статья 26) — или специализированной организации (статья 40), но определить победителя та не может: это остаётся за комиссией. Для приёмки привлекаются эксперты (статья 41). А правила игры пишет Министерство финансов — регулятор контрактной системы.

Кстати, о вас. Участник закупки — любое юридическое либо физическое лицо, включая ИП (статья 3); исключены офшорные компании и иностранные агенты. И тонкость: до заключения контракта вы не поставщик, а участник. Поставщиком (подрядчиком, исполнителем) вас делает контракт.

Казначейство: реестр и счёт

Федеральное казначейство обеспечивает функционирование ЕИС и ведёт реестр контрактов (статья 103 закона №44-ФЗ): заказчик направляет туда сведения в течение трёх рабочих дней, если контракт заключён в ЕИС, и пяти рабочих дней, если он подписан вне системы. Оно же осуществляет контроль по статье 99 — в том числе сверяет объёмы финансового обеспечения. Для поставщика это тихий участник, но именно у него сходятся деньги и документы. Подробный разбор контролёров — в части девятой.

ФАС: арбитр процедуры, а не цены

Если вы считаете, что вас отклонили незаконно, — ваш адресат ФАС России — Федеральная антимонопольная служба, контрольный орган в сфере закупок (статья 99 закона №44-ФЗ). Жалоба подаётся в электронной форме через ЕИС (статьи 105 и 106 закона №44-ФЗ) и рассматривается по существу за пять рабочих дней. ФАС же ведёт реестр недобросовестных поставщиков (статья 104): сведения из него исключаются через два года.

Чего ФАС не делает — не судит о справедливости: она проверяет соответствие процедуры закону, а не выгодность условий для участника. «Цена слишком низкая» — не аргумент; «отклонили по основанию, которого нет в законе» — аргумент. Спорам посвящена часть девятая.

По ту сторону стола

Теперь то, что я знаю не из закона, а из практики. Участник, получив отклонение, думает: «система меня отсеяла». Никакой системы нет. Есть комиссия по осуществлению закупок (статья 39 закона №44-ФЗ) — не менее трёх живых людей, преимущественно обученных закупкам; заседание правомочно при участии не менее пятидесяти процентов состава. Я годами сидел на той стороне стола и подписывал протоколы отклонения. Когда комиссия открывает вашу заявку, она видит не вас и не вашу репутацию — только документы, которые обязана сверить с требованиями. И каждый её член помнит: подпись под протоколом — его личная ответственность за чужие, бюджетные деньги.

Что это значит на практике

Держите в голове цепочку: в ЕИС вы закупку находите, на площадке подаёте заявку, банк блокирует обеспечение — у вас, а не у заказчика, — комиссия принимает решение, казначейство вносит контракт в реестр, ФАС разбирает спор о законности. Ни одно звено не делает работу другого: ЕИС не проводит торги, площадка не выбирает победителя, ФАС не оценивает, выгодна ли вам цена. Поэтому вопросы адресуйте по ролям — а претензии по существу всегда упираются в комиссию: в людей и документы, которые вы им показали. Как устроены эти документы и процедуры — дальше, глава за главой.

Глава 5. Язык закупок: словарь, без которого дальше нельзя

Однажды мне позвонил знакомый предприниматель: «Мы же всё приложили, у нас банковская гарантия — почему нас отклонили?!» Я попросил его сравнить вслух слово из его документа со словом из извещения — похожие, но не те. В закупках это обычная история: расхождение бытового языка с языком закона стоит денег.

Эта глава — не словарь: алфавитный ждёт вас в Приложении А. Здесь я покажу, почему язык закупок устроен именно так и где привычное слово расходится со словом закона. Пойдём не по алфавиту, а по смыслу.

Слова про деньги

Первое слово любого извещения — НМЦК, начальная (максимальная) цена контракта: от неё участники отталкиваются, подавая ценовые предложения и снижая цену в ходе торгов. В 223-ФЗ ей соответствует НМЦД — начальная (максимальная) цена договора: там заключается не контракт, а договор. Заказчик обязан обосновать её одним из установленных методов ещё на этапе планирования — их разберём в части 3. НМЦК — стержень: от её размера зависят способ определения поставщика, размер обеспечения заявки и контракта и порог, за которым снижение цены считается демпингом.

Обеспечение заявки — денежная сумма или независимая гарантия, которой участник подтверждает серьёзность намерений. По 44-ФЗ оно вносится деньгами на специальный счёт в уполномоченном банке либо предоставляется независимой гарантией. Размеры задаёт статья 44: обеспечение устанавливается при НМЦК свыше одного миллиона рублей; от одного до двадцати миллионов — 0,5—1 процент НМЦК, свыше двадцати — 0,5—5 процентов. По 223-ФЗ обеспечение заявки требуется не всегда: при небольшой цене договора заказчик вправе его не устанавливать.

Обеспечение исполнения контракта — гарантия того, что победитель исполнит обязательства уже после заключения контракта. Оно тоже даётся независимой гарантией или деньгами на счёт заказчика; статья 96 задаёт диапазон от 0,5 до 30 процентов НМЦК, а при авансе обеспечение не может быть меньше аванса. Подробности — в части 6; главное — не путать его с обеспечением заявки.

Вот «ложный друг», о которого споткнулся мой знакомый. В быту все говорят «банковская гарантия», и раньше закон говорил так же. Но право выдавать гарантии получили ещё ВЭБ.РФ и государственные фонды, и в законе закрепился более широкий термин: независимая гарантия. Это документ, которым банк или иная уполномоченная организация обязуется выплатить заказчику деньги, если поставщик не исполнит обязательства; требования к содержанию гарантий изменились с 1 января 2022 года. Бытовое слово просто отстало от закона. И тонкость, ломающая бюджеты новичков: гарантия даётся отдельно под каждый вид обеспечения — заявку, исполнение контракта, гарантийные обязательства, возврат аванса; закрыть одной всё сразу нельзя.

Слова про процедуру

Способ определения поставщика — так закон называет конкурентную процедуру, которой заказчик выбирает контрагента. По 44-ФЗ это электронный аукцион, конкурс, запрос котировок и закупка у единственного поставщика по основаниям из закона — их различия вы видели в главе 2. По 223-ФЗ перечень способов заказчик определяет сам и закрепляет в положении о закупке, поэтому одно и то же слово у двух заказчиков может означать разные процедуры.

Три аббревиатуры будут рядом постоянно. ЕИС — единая информационная система в сфере закупок (статья 4 закона №44-ФЗ, zakupki.gov.ru): информация в ней общедоступна и предоставляется безвозмездно. ЕРУЗ — единый реестр участников закупок (статья 24.2): регистрация даётся на три года. ИКЗ — идентификационный код закупки (статья 23): тридцать шесть разрядов, связывающих план-график, извещение, контракт и отчётность по одной закупке.

Слова про последствия

Демпинг — не ругательство, а точная величина: снижение цены на двадцать пять и более процентов от НМЦК. Антидемпинговые меры установлены статьёй 37 и применяются в конкурсах и аукционах; к запросу котировок — нет. Суть: снизил цену на четверть и больше — предоставь повышенное обеспечение исполнения контракта, а при начальной цене до пятнадцати миллионов на выбор — обеспечение либо информацию, подтверждающую добросовестность и возможность исполнить контракт по этой цене. Суды здесь строги: обоснование должно подтверждать реальную возможность поставки и объяснять само снижение; формальное гарантийное письмо без документов обоснованием не считается. Не выполнил — признан уклонившимся от заключения контракта.

Уклонившихся ждёт самая тяжёлая аббревиатура — РНП, реестр недобросовестных поставщиков. Его ведёт ФАС России по статье 104 закона №44-ФЗ. Туда попадают уклонившиеся от заключения контракта и те, чей контракт расторгнут судом или заказчиком в одностороннем порядке. Срок — два года, которые фактически блокируют участие и по 44-ФЗ, и по 223-ФЗ: большинство заказчиков ставят отсутствие в РНП обязательным требованием. Оспорить включение можно через антимонопольный орган или суд, если нарушение произошло по объективным, не зависящим от вас причинам — разбор в части 6.

Слова про статус

СМП и МСП звучат почти одинаково, но живут в разных законах. СМП — субъекты малого предпринимательства, термин 44-ФЗ (статья 30): заказчики обязаны закупать у СМП и социально ориентированных некоммерческих организаций не менее двадцати пяти процентов совокупного годового объёма закупок. МСП — субъекты малого и среднего предпринимательства, термин шире, применяется в 223-ФЗ: правила задают статья 3.4 и постановление Правительства от 11.12.2014 №1352. Подтверждать статус горой бумаг, как правило, не нужно — достаточно декларации участника закупки. Смысл статуса: часть закупок проводится только среди таких компаний — конкуренция там с равными себе.

И последняя пара «ложных друзей». Заказчик, участник закупки и поставщик — три разных статуса, не синонимы: участник становится поставщиком (подрядчиком, исполнителем) только с момента заключения контракта; до этого требования закона обращены к вам именно как к участнику. То же с парой контракт/договор: по существу одно и то же, но слово в документе сразу показывает закон — контракт значит 44-ФЗ, договор значит 223-ФЗ.

Взгляд с той стороны стола

Годы в комиссии научили меня: большая часть непонимания между сторонами — несовпадение словарей, а не злой умысел. Комиссия читает заявку на языке закона, где каждый термин имеет точное содержание и последствия. Участник пишет ту же заявку на бытовом языке — и искренне не понимает, за что отклонили: «по смыслу же всё правильно». Но комиссия не имеет права читать по смыслу. Она сверяет слова.

Что это значит на практике

Не заучивайте словарь — привыкайте сверяться с ним. Перед подачей заявки сверяйте формулировки документации с нормами соответствующего закона и профильных постановлений Правительства: там, где слова расходятся, прав окажется закон. Термины этой главы — ключи к дальнейшему чтению: заявка и требования к участнику — в части 5, обеспечение, антидемпинг и РНП — в части 6. Теперь вы будете читать их на том языке, на котором комиссия прочтёт вашу заявку.

ЧАСТЬ 2. ИНФРАСТРУКТУРА

Глава 6. ЕИС: что там лежит и как искать

Мне регулярно задают вопрос: «Купили доступ к базе тендеров, платим каждый месяц — нормально?» Я отвечаю вопросом: а вы знаете, откуда эта база берёт данные? Из ЕИС — государственной системы на zakupki.gov.ru, где та же информация лежит открыто и бесплатно. Платные сервисы бывают удобны, но оценить их пользу можно, только понимая, как устроен первоисточник.

Не доска объявлений, а система записей

Расстановку сил вы знаете из главы 4: ЕИС публикует и хранит, торги идут на электронных площадках. Теперь заглянем внутрь. Правовая основа — статья 4 закона №44-ФЗ, и по ней ЕИС — не «сайт с тендерами», а государственная информационная система, куда закон обязывает складывать вполне определённый набор сведений. Работу системы обеспечивает Федеральное казначейство.

Новичок воспринимает ЕИС как ленту объявлений: зашёл, полистал свежие извещения, ушёл. Так он видит один слой из доброго десятка. Слой, который видят все, — информация о закупках и об исполнении контрактов: извещения, документация, протоколы. Но ещё до всякого извещения там появляются планы-графики закупок и сведения об их реализации — то, что заказчики только собираются купить. Дальше идут реестры: реестр контрактов, заключённых заказчиками; реестр недобросовестных поставщиков; реестр независимых гарантий; единый реестр участников закупок. Каждый из них подробно разберём в главе 10 — сейчас достаточно знать, что они здесь. Рядом лежат библиотека типовых контрактов и типовых условий контрактов, каталог товаров, работ и услуг — КТРУ, о котором глава 13, и реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний. Есть и менее очевидные полки: условия, запреты и ограничения допуска иностранных товаров — национальный режим, тема главы 25; результаты мониторинга, аудита и контроля в сфере закупок; отчёты заказчиков; нормативные правовые акты о контрактной системе; информация о ценах, складывающихся на товарных рынках.

Чего в ЕИС нет — сведений, составляющих государственную тайну: закрытые закупки идут по отдельному порядку, о нём глава 20.

Почему состав именно такой? Вспомните главу 4: заказчик тратит не свои деньги, и вся контрактная система построена как механизм контроля за чужими, бюджетными средствами. ЕИС — не сервис «для удобства поставщиков», а инструмент публичного контроля: каждый шаг заказчика, от намерения купить до отчёта об исполнении, оставляет в системе запись, доступную любому. Польза для поставщика — побочный, хотя и очень ценный эффект этой прозрачности.

Полка 223-ФЗ

У второго закона в ЕИС своя полка. По статье 4 закона №223-ФЗ заказчики размещают положение о закупке, план закупки, извещения и документацию, протоколы и сведения о договорах. Реестр договоров по 223-ФЗ ведётся отдельно от реестра контрактов по 44-ФЗ — статья 4.1 закона №223-ФЗ. Реестр недобросовестных поставщиков по 223-ФЗ ведётся по статье 5 этого закона: по ведению он общий с РНП по 44-ФЗ, но основания включения — свои; разбор в главе 48. И практический нюанс: регистрация в ЕИС сама по себе обычно не открывает секции площадок для коммерческих торгов, имущества и банкротства — их правила нужно проверять отдельно.

Логика поиска: сущности, а не кнопки

Я сознательно не буду описывать кнопки и поля — интерфейс меняется от релиза к релизу, а книга живёт годами. Логика поиска держится не на кнопках, а на сущностях, которые закреплены законом и потому никуда не денутся. Первое деление — закон: 44-ФЗ или 223-ФЗ, вы уже знаете, насколько это разные миры. Второе — этап закупки: подача заявок идёт, подача закончена, контракт исполняется. Третье — предмет, и здесь главная ошибка новичка: искать по словам. Одну и ту же услугу разные заказчики называют по-разному, и поиск по словам теряет закупки; устойчивый способ — коды общероссийского классификатора продукции ОКПД2 и позиции каталога товаров, работ и услуг КТРУ (им посвящена глава 13). Дальше — заказчик, регион, сроки подачи, начальная цена.

Записи в системе не разрозненны. Одну закупку насквозь прошивает ИКЗ — идентификационный код закупки из статьи 23 закона №44-ФЗ, знакомый вам по главе 5: он соединяет план-график, извещение, контракт и отчётность. Отсюда вывод, который стоит дороже любого фильтра: закупка не появляется в ЕИС «вдруг», у неё всегда есть след в плане-графике. Кто умеет читать планы-графики, видит будущие закупки раньше конкурентов — этому посвящена глава 11.

Смотреть открытую часть системы можно и без электронной подписи. Подпись обязательна для регистрации в едином реестре участников, подачи заявок и работы с контрактами; личный кабинет позволяет сохранять интересующие процедуры и настраивать уведомления на почту — и почта должна быть той, которую вы реально контролируете. Пропущенное письмо о закупке никто не продублирует. Время в ЕИС — московское, и сроки подачи считаются по нему, а не по вашим часам. Сама регистрация двухэтапная: регистрация в ЕИС с включением в реестр участников по статье 24.2 закона №44-ФЗ, затем аккредитация оператором площадки — не позднее рабочего дня, следующего за регистрацией, обычно без вашего участия. Плата за регистрацию не взимается. Подробно весь путь — в главах 8 и 53.

По ту сторону стола

Заказчик живёт в ЕИС задолго до того, как вы увидите извещение: план-график, обоснования, только потом объявление закупки. И вот чего поставщик обычно не знает: система сама сопоставляет сведения между документами одной закупки — извещение, не соответствующее плану-графику, она просто не пропустит; подробнее в главе 14. Поэтому иные «странные» формулировки извещения — не злой умысел, а след этой цепочки согласований. Второе: документы в ЕИС — не папка с файлами, а действия в конкретной карточке закупки или контракта, и уже подписанный, размещённый документ не открывается на редактирование — только предусмотренный системой сценарий корректировки. Заказчик это помнит ежедневно: каждое его действие остаётся в системе, а результаты проверок и предписания лягут в открытый реестр — тот самый, который доступен и вам.

Что это значит на практике

Относитесь к ЕИС не как к доске объявлений, а как к системе связанных записей: закупка тянется от плана-графика через извещение и контракт к отчёту об исполнении, и всё это сшито одним кодом. Ищите через устойчивые сущности — закон, этап, коды предмета, заказчика, регион, цену, — а не через слова, которые у каждого заказчика свои. И помните: всё, что там лежит, открыто и бесплатно. Платить имеет смысл за удобство работы с этими данными, но не за сам доступ к ним.

Глава 7. Электронные площадки: восемь федеральных и остальные

Через час после окончания срока подачи заявок мне однажды позвонил участник: «Ваша комиссия уже видела мою заявку? У меня всё отправилось». Я ответил честно: нет, не видела — и не могла. Заявка в тот момент лежала не у нас, а у оператора электронной площадки, и когда мы её получим, решали не мы. Эта глава — про третью сторону, которая стоит между вами и заказчиком.

Третья сторона со своей зоной ответственности

Торги не проходят ни на сайте заказчика, ни в ЕИС: та, как вы знаете из прошлой главы, публикует и хранит записи, а сами процедуры идут на электронной торговой площадке. Площадка — это одновременно программно-аппаратный комплекс и оператор: юридическое лицо, через которое подаются заявки, вносится обеспечение и заключается контракт. Расстановку ролей вы помните из главы 4: площадка — технический посредник между заказчиком и поставщиком, а не участник закупки и не судья; кто победил, решает комиссия заказчика.

Но «технический посредник» не значит «сайт с кнопкой подать заявку». Оператор совершает юридически значимые действия сам, без команды заказчика. Он принимает вашу заявку и фиксирует время подачи. Присваивает ей идентификационный номер и направляет вам электронное подтверждение — запомните про него, к нему мы ещё вернёмся. При подаче заявки он направляет запрос в банк, и банк блокирует деньги обеспечения на вашем спецсчёте; если свободных денег там не хватает, оператор сам отклоняет заявку, не спрашивая заказчика, — и это не нарушение ни заказчика, ни площадки: за остаток на счёте отвечает участник. Движение денег разберём в главе 9. Наконец, площадка — это ещё и таймер, живущий по собственным часам: электронный аукцион начинается через два часа после окончания срока подачи заявок и идёт в реальном времени по своему регламенту — механику торгов оставим главе 16.

Отсюда вывод, который сэкономит вам не один спор: часть того, что участник считает решением заказчика, на самом деле действие — или сбой — оператора. Закон это признаёт прямо: действия оператора при аккредитации или направлении заявки обжалуются отдельно от действий заказчика. У площадки собственная зона ответственности, и претензию надо адресовать по адресу.

Почему восемь, а не одна и не сто

На этот рынок государство не пустило всех желающих. Перечень операторов утверждён распоряжением Правительства от 12.07.2018 №1447-р: восемь федеральных электронных площадок для торгов по 44-ФЗ и отдельно — специализированные, для гособоронзаказа и закрытых процедур (их три, и одна из них стоит в обоих перечнях); о них глава 20. Восемь — это Сбербанк-АСТ, РТС-тендер, Единая электронная торговая площадка (Росэлторг), Национальная электронная площадка — сейчас она работает под названием «Фабрикант», — ТЭК-Торг, ЭТП Газпромбанка, Российский аукционный дом и ЭТП Заказ РФ. Оговорюсь сразу: состав перечня менялся и может меняться, названия площадок — тем более, поэтому действующий состав смотрят не в книгах, а в самом распоряжении.

Логика закрытого перечня понятна из того, что вы прочли выше: оператору доверены чужое время и чужие деньги. А несколько их потому, что система не должна вставать, если встанет один. Для вас важнее другое: площадок восемь, а вход — один.

Один вход на все восемь

Порядок двухэтапный и закреплён статьёй 24.2 закона №44-ФЗ: сначала регистрация в ЕИС с включением в единый реестр участников закупок — её вы знаете по главе 6, — затем аккредитация оператором площадки. Ваша роль на втором этапе близка к нулю: оператор аккредитует зарегистрированного участника не позднее рабочего дня, следующего за регистрацией в ЕИС, и не вправе требовать никаких дополнительных документов. После включения в реестр аккредитация появляется сразу на всех федеральных площадках, отобранных для торгов по 44-ФЗ. Личный кабинет в ЕИС остаётся вашим единым профилем, а кабинеты на площадках нужны для конкретных процедур.

Что вы там делаете и чем площадка живёт

Всё живое в закупке происходит на площадке. Здесь подаётся заявка — на аукционе и котировках она единая, а сведения об участнике оператор добавит к ней сам из реестра; деление на части сохранилось только в электронном конкурсе. Подробно об этом главы 23 и 24. Часть закупок переведена на структурированную форму: вы заполняете унифицированные поля, а не просто прикладываете файлы — и это, забегая вперёд, меняет саму цену ошибки, потому что поле либо заполнено верно, либо нет. Декларация о соответствии единым требованиям оформляется отметкой в форме личного кабинета, отдельный файл не нужен; документы по дополнительным требованиям вы вообще не прикладываете — площадка сама направляет их заказчику из реестра участников. До истечения срока подачи заявку можно изменить или отозвать; после открытия доступа к заявкам — уже нет. Здесь же проходят торги, размещаются протоколы, здесь же — без бумажного дублирования — подписывается контракт по итогам электронного аукциона. Через площадку направляются и запросы о разъяснении извещения — на электронном конкурсе и аукционе не больше трёх от одного участника. А вот жалоба в ФАС — исключение из правила «всё на площадке»: она формируется и размещается только в ЕИС; об этом глава 50.

Статус заявки смотрят в личном кабинете той площадки, где идёт процедура: единого сервиса по всем площадкам не существует, и формулировки статусов у операторов различаются.

Живёт площадка за счёт победителей. С участника не берут денег ни за регистрацию, ни за аккредитацию, ни за подачу заявок; плата взимается только с победителя — не более одного процента начальной цены контракта и не более пяти тысяч рублей, а для субъектов малого предпринимательства — не более двух тысяч.

За пределами восьми

Восемь федеральных площадок — это мир 44-ФЗ. У 223-ФЗ география шире: госкомпании торгуют и в секциях «223-ФЗ» федеральных площадок, и на коммерческих площадках, где правила аккредитации и обеспечения могут отличаться от привычных норм. Автоматика здесь не универсальна: откроется ли вам секция, зависит от вида закупки, положения заказчика и самой секции, а для коммерческих торгов, торгов имуществом и банкротных процедур регистрация в ЕИС нужную секцию обычно не открывает вовсе. Есть и корпоративный слой — специализированные площадки госкорпораций вроде АСЭЗ Газпрома и внутренних реестров поставщиков Росатома; о них глава 47. Правило простое: за пределами федеральной восьмёрки презумпция «я зарегистрирован в ЕИС, значит, могу везде» не действует.

По ту сторону стола

Теперь взгляд из-за стола комиссии. Мы не видели личных кабинетов участников и их кнопок. Мы видели то, что передал оператор, — и тогда, когда он передал. По окончании срока подачи оператор направляет заявки заказчику — для каждого способа закон отводит на это свой короткий срок. До этого момента вашей заявки для заказчика физически не существует, и торопить его бессмысленно.

Поэтому фраза «у меня на площадке всё отправилось» в споре не значит ничего. Аргумент — не ощущение и не скриншот экрана, а подтверждение оператора с идентификационным номером заявки: именно оно фиксирует, что заявка принята и когда. Если подтверждения нет, заявка не подана — что бы ни показывал экран. И спорить в этом случае нужно с оператором: комиссия не может рассмотреть то, чего ей не передали.

Что это значит на практике

Площадка — не декорация между вами и заказчиком, а третья сторона со своими обязанностями, своими часами и своей ответственностью. Различайте, чьё действие перед вами: извещение и решение о победителе — заказчик и его комиссия; приём заявки, блокировка денег и ход торгов — оператор. И храните подтверждения оператора: в этой системе поданным считается не то, что вы отправили, а то, что оператор принял и зафиксировал.

Глава 8. Электронная подпись

Самый горький звонок, который мне доводилось принимать на стороне заказчика, звучал так: «У нас всё готово, но заявка не уходит — сертификат подписи закончился вчера». Человек ждёт, что ему подскажут обходной путь: прислать документы на почту, подписать завтра, «вы же видите, что мы настоящие». Обходного пути нет. Чтобы понять, почему его нет и быть не может, надо разобраться, чем электронная подпись является на самом деле.

Не пропуск, а собственноручная подпись

Ошибка новичка — считать подпись техническим пропуском вроде логина с паролем. На деле это юридическая конструкция из Федерального закона от 06.04.2011 №63-ФЗ «Об электронной подписи». Статья 5 этого закона различает подписи по силе. Простая — коды и пароли; она подтверждает лишь то, что подпись сформировало определённое лицо. Усиленная неквалифицированная создаётся криптографическими средствами: по ней можно определить подписавшего и обнаружить, менялся ли документ после подписания. И усиленная квалифицированная — УКЭП: её сертификат выдан аккредитованным удостоверяющим центром, а средства подписи имеют подтверждение соответствия требованиям закона.

За эти два отличия закон платит самой дорогой монетой. Статья 6 закона №63-ФЗ: документ, подписанный УКЭП, признаётся равнозначным бумажному документу с собственноручной подписью. Не «похожим», не «принимаемым при отсутствии возражений» — равнозначным. Именно поэтому в электронных закупках по 44-ФЗ и 223-ФЗ работает только квалифицированная подпись: заявка, контракт, запрос разъяснений должны юридически обязывать, а обязывает лишь то, что приравнено к собственноручному. Подписали заявку — считайте, что поставили живую подпись под каждым её словом. По той же причине с УКЭП совершается и регистрация в ЕРУЗ по статье 24.2 закона №44-ФЗ — сам порядок регистрации мы разобрали в главе 6, здесь важно одно: без квалифицированной подписи в контрактную систему просто не войти.

У этой медали есть оборотная сторона, о которой редко думают в день получения. Всё, что подписано действующей подписью, считается сделанным её владельцем — заказчики и контрольные органы исходят именно из этого. Токен, отданный «на время» стороннему специалисту вместе с паролем, юридически — ваша рука, которой водит чужой человек.

Кто выдаёт и кому

Руководитель юридического лица и индивидуальный предприниматель получают УКЭП бесплатно в удостоверяющем центре ФНС России — она годится и для закупок, и для остальных государственных сервисов. Альтернатива — аккредитованный удостоверяющий центр, являющийся доверенным лицом ФНС. Сотрудники организаций — тендерные специалисты, юристы, бухгалтеры — оформляют подписи в коммерческих аккредитованных центрах. Аккредитацию центров регулирует статья 15 закона №63-ФЗ, их перечень публикуется на сайте Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций. Для полноты картины: должностным лицам заказчиков подписи выдаёт удостоверяющий центр Федерального казначейства, финансовым организациям — Банк России; поставщика это не касается.

Получение устроено буднично. В ФНС — личная явка, заявление, запись ключа на сертифицированный носитель; как правило, нужны паспорт, СНИЛС, носитель и документы о статусе руководителя или ИП, точный набор зависит от требований в регионе. В коммерческом центре заявка часто подаётся онлайн, личность подтверждают в офисе или удалённо —

через госуслуги и Единую биометрическую систему; юрлицу стандартно понадобятся ИНН, лист записи ЕГРЮЛ, документ о полномочиях руководителя, паспорт и СНИЛС того, на кого выпускается сертификат. Актуальный перечень в любом случае сверяйте на сайте центра. Сам выпуск занимает от часа до рабочего дня после подачи полного пакета.

Сотрудник подписывает сам за себя

Подпись юридического лица «на организацию с указанием сотрудника» больше не выдаётся. С 1 сентября 2023 года действует другой порядок: сотрудник подписывает документы личной подписью физического лица, а полномочия подтверждает машиночитаемой доверенностью — МЧД, электронной доверенностью в машиночитаемом формате, подписанной подписью доверителя (статьи 17.2 и 17.3 закона №63-ФЗ). Логика та же, что и у бумаги: расписывается всегда конкретный человек, а право расписываться за организацию доказывается отдельным документом. На практике поставщики используют подпись руководителя для регистрации в ЕИС и ЕРУЗ, а для повседневной работы с торгами выпускают отдельные подписи на сотрудников — с доверенностями.

Носитель, рабочее место, срок

Ключ записывается на сертифицированный носитель — токен или смарт-карту. Удостоверяющий центр выдаёт или предлагает скачать программы для работы с подписью, инструкции по настройке и при необходимости помогает удалённо. Настроенное рабочее место стоит проверить заранее — на портале госуслуг, в ЕИС и на основных площадках, а не в ночь подачи заявки.

Сертификат выдаётся на ограниченный срок, и продлевать его нужно заблаговременно — в том же или любом другом аккредитованном центре. Истёкший сертификат — это не «неполадка». Это отсутствие у вас руки, которой закон разрешает подписывать.

По ту сторону стола

Что видит заказчик, когда с подписью участника что-то не так? Не живую компанию с готовым товаром, а юридическую пустоту. Документ без действующей квалифицированной подписи — не документ с изъяном, его просто нет. Поэтому такие истории почти никогда не решаются «по-человечески»: равнозначность собственноручной подписи не оставляет заказчику пространства для доброй воли — принять несуществующий документ он не вправе.

В спорах о допуске и об уклонении от заключения контракта правильность регистрации в ЕИС и надлежащее использование УКЭП — значимый фактор, и формальные несоответствия между данными сертификата и сведениями в ЕИС практика чаще всего трактует не в пользу поставщика. Ошибка в сертификате, подпись неуполномоченного лица, истёкший срок — всё это оборачивается невозможностью участвовать, а если контракт уже выигран — риском попасть в реестр недобросовестных поставщиков; об этом сценарии подробно в главе 34. Отдельная ловушка — смена руководителя или реорганизация: новую подпись и обновление сведений в ЕИС и на площадках нельзя откладывать, иначе под ударом аккредитация, подписание контрактов и текущие процедуры.

Что это значит на практике

Электронная подпись — это способ, которым закон превращает файлы в обязательства. Отсюда три следствия. Квалифицированная подпись нужна не потому, что «так требует площадка», а потому, что только она делает вашу заявку юридически существующей. Подпись всегда личная: у руководителя своя, у сотрудника своя с доверенностью, и всё подписанное действующим сертификатом закон запишет на его владельца — храните токен как чековую книжку. И срок сертификата — это срок вашей правоспособности в торгах: следить за ним

нужно так же, как за сроком регистрации в ЕРУЗ. Дальше — про деньги: глава 9 о спецсчёте и о том, как ходит обеспечение.

Глава 9. Спецсчёт и движение денег

Один и тот же вопрос мне задавали десятки раз: «Скиньте реквизиты, куда перечислить обеспечение заявки». Реквизитов нет: обеспечение заявки вообще никому не перечисляется — деньги лежат на вашем собственном счёте и никуда с него не уходят. Эта глава о том, как такое возможно и зачем всё устроено именно так.

Залог, который не покидает ваш карман

Начну с вопроса, на который спецсчёт — ответ. Что мешает подать сто заявок на всё подряд, не собираясь исполнять ни один контракт? Если заявка ничего не стоит, торги превращаются в шум: комиссии разбирают горы заявок от людей, которые пришли попробовать, а добросовестные участники проигрывают тем, кто потом просто исчезнет. Поэтому закон требует, чтобы за заявкой стояли деньги. Это называется обеспечением заявки, и по статье 44 закона №44-ФЗ его предоставляют одним из двух способов: деньгами на специальном счёте или независимой гарантией. Гарантия — отдельная история, главы 31 и 32; какой способ доступен в конкретной закупке, смотрят в извещении. Здесь — про деньги.

И вот главное: обеспечение деньгами — не платёж. Перевод денег на счёт площадки законом попросту не предусмотрен. Это и не залог в ломбарде, где вещь физически забирают. Деньги остаются вашей собственностью на вашем счёте — они лишь временно теряют подвижность: пока идёт закупка, вы не можете ими распоряжаться.

Обычный расчётный счёт для такой задачи не годится: нужен счёт, где банк умеет блокировать точную сумму по сигналу со стороны и по такому же сигналу её освободить. Это и есть специальный счёт — счёт с особым режимом, где средства блокируются под конкретную закупку. Работает он только для обеспечения заявок в электронных процедурах по 44-ФЗ; для обеспечения заключённого контракта, в бумажных закупках и там, где выбрана гарантия, он не используется.

Как ходит сигнал и когда деньги оживают

Цепочку вы видели в главе 7 со стороны площадки, теперь посмотрим на неё со стороны денег. Вы заранее кладёте сумму на спецсчёт. В момент подачи заявки оператор площадки направляет запрос в ваш банк, банк блокирует нужную сумму и сообщает об этом площадке — заявка идёт дальше. Если свободных денег в этот момент не хватило, оператор отклоняет заявку сам, и виноватых, кроме владельца счёта, здесь нет: банк не может заблокировать то, чего нет. Заметьте: свободных. Сумма, заблокированная под другую вашу заявку, для новой закупки не существует.

Разблокировка такая же автоматическая, по сигналу площадки, в случаях, названных той же статьёй 44: заявку отклонили, вы её отозвали, процедура завершилась не в вашу пользу — деньги освобождаются после подведения итогов; победителю — только после заключения контракта. Писать заявления не нужно — деньги возвращаются к жизни без вашего участия.

Теперь о сроках. Закон отводит банку один час: получив от площадки сообщение о том, что основание для блокировки отпало, банк прекращает блокирование не позднее часа. На практике закладывайте один—три рабочих дня — внутренние процедуры банка. Отдельный порядок у закрытых процедур: в закрытом конкурсе и закрытом аукционе специального счёта нет, обеспечение возвращает сам заказчик на расчётный счёт участника, не позднее пяти рабочих дней после подписания соответствующего протокола.

Сколько замораживается

Обеспечение заявки обязательно, если начальная цена контракта превышает один миллион рублей; ниже этого порога заказчик вправе его не устанавливать. Размер зависит от цены

закупки: при начальной цене до двадцати миллионов рублей заказчик выбирает от половины до одного процента, свыше двадцати миллионов — от половины до пяти процентов. Конкретную цифру внутри диапазона заказчик указывает в извещении — перед подачей вы точно знаете, сколько будет заблокировано. Есть льготы: предприятия уголовно-исполнительной системы и организации инвалидов вносят фиксированные полпроцента, а государственные и муниципальные учреждения обеспечение заявки не предоставляют вовсе — это часть 3 статьи 44.

Не путайте всё это с обеспечением исполнения контракта — другим институтом из статьи 96, о котором глава 31; спецсчёт в нём не участвует.

Когда деньги перестают быть вашими

До сих пор речь шла о временной неподвижности. Но есть два сценария, в которых заблокированная сумма уходит навсегда. Первый и главный — уклонение победителя от заключения контракта. Выиграли и не подписали — обеспечение заявки вы, скорее всего, потеряете. Но уходит оно не в минуту уклонения: деньги со спецсчёта перечисляются заказчику тогда, когда сведения об участнике включают в реестр недобросовестных поставщиков в связи с уклонением, и банк переводит их в течение часа после получения этой информации. Откажет антимонопольный орган во включении — блокирование снимается, деньги остаются вашими. Второй сценарий реже, но он в законе: если на одной площадке за квартал три и более ваших заявки признаны не соответствующими требованиям, обеспечение каждой третьей такой заявки уходит в бюджет (часть 13 статьи 44) — так закон отучает подавать заявки веером, не читая извещений. Причём уклонением считается не только прямой отказ: не предоставили вовремя обеспечение исполнения контракта — по части 5 статьи 96 это приравнено к уклонению. Чем ещё оборачивается уклонение — глава 34; здесь важно было назвать цену вопроса: это главная дверь, через которую деньги со спецсчёта действительно уходят.

Банк не любой и счёт не бесправный

Спецсчёт открывают не в любом банке, а только в банке из закрытого перечня уполномоченных кредитных организаций. Перечень ведёт Правительство и обновляет отдельными распоряжениями, поэтому поимённо я никого не называю: список меняется, смотрите его на момент открытия счёта. Банк вне перечня открыть спецсчёт не вправе, даже если предлагает похожую услугу под другим названием. И не путайте этот перечень с перечнем банков, уполномоченных выдавать независимые гарантии, — это два разных списка.

Открыть счёт можно двумя путями: перевести уже имеющийся расчётный счёт в специальный режим дополнительным соглашением или завести новый. Онлайн это занимает один—два рабочих дня, а действующим клиентам банка счёт открывают за несколько минут. Далее банк сам направляет сведения оператору площадки, и номер счёта появляется в личных кабинетах в ЕИС и на площадке. Число счетов закон не ограничивает — можно держать несколько в разных банках и разводить по ним закупки, чтобы блокировки не мешали друг другу.

В большинстве банков обслуживание бесплатно или стоит символическую сумму, если спецсчёт открыт в паре с расчётным счётом там же; отдельный обычно дороже — конкретику смотрите в тарифах. На остаток, включая заблокированные суммы, банк обязан начислять проценты: деньги ваши и работают как ваши. Заблокированные средства к тому же защищены от взыскания по вашим обязательствам и от ареста.

Если же деньги в срок не освободили — сначала письменное обращение в банк и оператору площадки, при молчании — жалоба в территориальный орган ФАС России. Нарушение порядка и сроков блокирования или возврата — административное правонарушение по статье 7.31.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ).

По 223-ФЗ общего правила для всех закупок нет: в обычных процедурах порядок обеспечения заявки каждый заказчик определяет в своём положении о закупке. Но в закупках только для малого и среднего бизнеса спецсчёт закреплён самим законом — статья 3.4 остав-

ляет ровно два способа обеспечения заявки: деньги на спецсчёте или независимая гарантия. Это ровно та разница между двумя законами, о которой шла речь в главе 3.

По ту сторону стола

За годы в комиссии я не рассмотрел ни одного спора о деньгах обеспечения — и это не везение, а конструкция: до комиссии доходят только заявки, за которыми деньги уже стоят. Ни вашего счёта, ни остатков, ни переводов комиссия не видит — ей и не нужно.

Поэтому аргумент «деньги же у меня были» не работает нигде. Были обороты — но в момент подачи на спецсчёте не оказалось свободной суммы: она лежала на другом счёте, шла переводом или была заблокирована под параллельную заявку. Система смотрит не на ваше финансовое здоровье, а на конкретный свободный остаток в конкретную секунду. И спорить с заказчиком бессмысленно: он в этой цепочке не участвует — действуют банк и оператор, а за остаток отвечаете вы.

Что это значит на практике

Спецсчёт — не поборы и не входной билет, а способ сделать так, чтобы заявка чего-то стоила, не отнимая у вас денег. Сумма остаётся вашей, приносит проценты, защищена от ареста и возвращается в оборот сама — кроме единственного случая, когда вы выиграли и не подписали контракт. Значит, управлять надо не «деньгами вообще», а свободным остатком: перед каждой подачей знать, сколько заблокирует эта закупка и что уже заморожено под другие. Тогда движение денег в закупках перестаёт быть загадкой и становится тем, чем задумано, — арифметикой.

Глава 10. Реестры: контрактов, РНП, банковских гарантий

Знакомый предприниматель позвонил в растерянности: контракт исполнен, акты подписаны, а денег нет — бухгалтерия заказчика отвечает, что сведений в реестре контрактов нет и платить она не вправе. Он был уверен, что реестры — что-то про отчётность и его не касаются. Касаются. У контрактной системы есть три памяти, и каждая помнит об участнике своё: реестр контрактов — опыт, РНП — поведение, реестр гарантий — подлинность обеспечения.

Реестр контрактов: память об опыте

Реестр контрактов — база сведений обо всех государственных и муниципальных контрактах. Ведёт её в электронном виде в ЕИС Федеральное казначейство; правовая основа — статья 103 закона №44-ФЗ. Наполняет его заказчик: на контракт, заключённый в ЕИС, отведено три рабочих дня, на подписанный вне ЕИС — пять. Казначейство проверяет поступившее и размещает в течение трёх рабочих дней. Сведения об изменении, исполнении и расторжении контракта направляются туда же. Попадает туда не всё: ряд закупок у единственного поставщика — прежде всего малого объёма — в реестр не включается; какие именно — глава 19.

Чем реестр полезен лично вам. Во-первых, это ваш публичный послужной список: исполненные контракты подтверждают опыт в будущих закупках, по этим же записям заказчики и контролёры проверяют контрагента. Во-вторых — деньги, как в истории из начала главы: контракт, сведения о котором не включены в реестровую запись, не подлежит оплате. Ловушка: направить сведения обязан заказчик, а страдает от просрочки поставщик, поэтому по истечении сроков проверьте запись сами — поиск в открытой части ведётся по номеру реестровой записи, названию заказчика или ИНН. Записи нет — официальный запрос заказчику со ссылкой на статью 103, при молчании — жалоба в антимонопольный орган с доказательствами подписания и исполнения. Аргумент весомый: за непредставление или просрочку сведений должностному лицу заказчика грозит штраф двадцать тысяч рублей по статье 7.31 КоАП РФ.

По 223-ФЗ ведётся отдельный реестр — не контрактов, а договоров, по статье 4.1 закона №223-ФЗ; вы помните его по главе 6, подробный разговор — в части о 223-ФЗ.

РНП: память о поведении

Если реестр контрактов помнит, что вы делали, то реестр недобросовестных поставщиков помнит, как вы себя вели. Ведётся он тоже в ЕИС, по статье 104 закона №44-ФЗ, но записи вносятся на основании решений ФАС России. Оснований три: уклонение от заключения контракта; расторжение по решению суда или односторонний отказ заказчика из-за существенного нарушения; недостоверные сведения. Запись хранится два года, затем исключается — но историческая информация об истёкших записях может оставаться в архиве реестра: срок вышел, а след остался.

Тонкость, которую понимают неправильно чаще всего: сама по себе запись в РНП не запрещает участвовать в закупках. По 44-ФЗ заказчик вправе — не обязан — установить требование об отсутствии участника в реестре; но если установил, заявка проверку не пройдёт. По 223-ФЗ ответ ищите в положении о закупке конкретного заказчика. Требования к участнику — глава 21; как в РНП попадают и как этого не допустить — глава 34, по 223-ФЗ — глава 48; здесь нам важно устройство реестра.

Проверка по РНП бесплатна, не требует регистрации в ЕИС и доступна любому — поставщику, заказчику, третьему лицу; запрос нигде не фиксируется и ни на ком не отражается. Ищут по ИНН — десять цифр у юридического лица, двенадцать у ИП — и обязательно дублируют поиск по наименованию: похожие названия и расхождения в написании — обычная причина ошибки. В карточке записи видны реестровый номер, дата включения, причина внесения, срок действия, номер и дата решения ФАС, сведения о контракте и заказчике.

Два предупреждения. Реестры по 44-ФЗ и 223-ФЗ ведутся раздельно, основания включения различаются: чистота по одному закону не гарантирует чистоты по другому — смотрите оба. И периодически проверяйте самих себя: запись может появиться по спору, о котором в компании знали не все, или по ошибке — из-за путаницы похожих названий. Снять неправомерную запись в административном порядке нельзя — только оспаривать решение ФАС в суде, и чем раньше вы о ней узнали, тем лучше.

Реестр гарантий: память об обеспечении

Третий реестр отвечает на один вопрос: настоящее ли ваше обеспечение. Сведения о независимой гарантии по 44-ФЗ — статья 45 закона — должны находиться в реестре независимых гарантий. Направляет их туда сам банк-гарант, не позднее одного рабочего дня после выдачи гарантии или изменения её условий. Казалось бы, обязанность банка — но в этом и ловушка: отвечает за внесение банк, а последствия невнесения ложатся на вас. Если гарантии в реестре нет, заказчик обязан её отклонить. На этапе заявки — отказ в допуске, на этапе заключения контракта — срыв процедуры с риском попасть в тот самый РНП.

При этом с 1 июля 2018 года реестр ведётся Казначейством как закрытый: доступ имеют зарегистрированные пользователи ЕИС — банки, заказчики, операторы площадок. Открытый реестр на сайте ЕИС новыми сведениями не пополняется и работает как архив гарантий, выданных до 30 июня 2018 года. Следствие: сами «пробить» свежую гарантию вы не сможете; рабочий способ — официальная выписка, которую запрашивают у гаранта или заказчика. В ней должны быть данные о гаранте, бенефициаре и принципале — наименования, ИНН, адреса, — код закупки, срок действия и сумма гарантии, номер реестровой записи и дата её размещения. А на электронных площадках при выборе гарантии как обеспечения данные подтягиваются из реестра по реестровому номеру автоматически — без записи система отклонит её ещё до направления заявки.

Ещё две вещи. Выдавать независимые гарантии по 44-ФЗ вправе не любой банк, а только из перечня, который ведёт и публикует Министерство финансов, — и это другой перечень, не тот, что для спецсчетов из главы 9. А по 223-ФЗ гарантии по закупкам категории «прочие»

через реестр проверить не выйдет: положение о закупке заказчика может не предусматривать их включения туда. Цена гарантий, сроки и отказы банков — глава 32, обеспечение исполнения контракта — глава 31.

Подложные гарантии встречаются. Практика при этом не слепа: известен случай, когда компанию не включили в РНП, хотя её гарантия оказалась подложной, — она получала документ через посредника, приняла разумные меры проверки и сама обратилась в правоохранительные органы. Но строить план на снисхождении не стоит: выписка дешевле.

По ту сторону стола

Теперь — как этой памятью пользуются там, где сидел я. РНП комиссия открывает не из любопытства: если требование об отсутствии в реестре установлено, оно проверяется по каждой заявке, и найденная запись означает отклонение — без обсуждений. Реестр контрактов — чтение другого рода: что участник реально исполнял, на какие суммы, чем его контракты заканчивались; это скучное чтение говорит о компании больше любой презентации. Гарантию никто не разглядывает на глаз: есть запись — есть обеспечение, нет записи — нет обеспечения. И главное, о чём поставщики забывают: память двусторонняя. Пока заказчик проверяет вас, вы можете посмотреть его контракты и расторжения в том же реестре — и проверить по РНП собственного субподрядчика, прежде чем связать себя обязательствами.

Что это значит на практике

Три реестра — три памяти об одном и том же лице. Реестр контрактов помнит, что человек сделал; РНП — как он себя вёл, когда стало трудно; реестр гарантий подтверждает, что обеспечение настоящее. Проверка добросовестности обоюдна: теми же реестрами, которыми заказчик смотрит на вас перед допуском, вы смотрите на заказчика перед заявкой и на контрагента перед сделкой. Картину дополняют сервис налоговой службы на данных ЕГРЮЛ и ЕГРИП и база решений ФАС, для строительных и специальных работ есть профильные реестры; платные сервисы проверки работают на тех же официальных данных — платить, как и с базами тендеров из главы 6, стоит за удобство, а не за доступ. Система ничего не забывает — и самый спокойный способ жить с этим: время от времени читать, что она помнит о вас.

ЧАСТЬ 3. КАК ЗАКАЗЧИК ГОТОВИТ ЗАКУПКУ

Глава 11. План-график: почему закупка появляется не вдруг

Знакомая ситуация: вы нашли в ЕИС подходящую закупку, а на подготовку заявки — считанные дни. Первая мысль: «Они что, вчера это придумали? Почему так мало времени?» Нет, не вчера. К моменту, когда вы впервые увидели извещение, закупка существовала уже давно — просто вся её предыдущая жизнь прошла там, куда поставщик редко заглядывает. В плане-графике.

С этой главы и до конца части оптика меняется. До сих пор мы смотрели на закупку глазами участника — снаружи, с момента, когда извещение уже висит в системе. Теперь я поведу вас на ту сторону стола, где я провёл годы: как закупка задумывается, считается и описывается задолго до того, как вы её увидите. Понимать эту кухню стоит не из любопытства — почти всё, за что потом отклоняют заявку, закладывается именно здесь.

Закупки без плана не бывает

В главе 6 я сказал: закупка не появляется в ЕИС «вдруг», и система сама сверяет извещение с планом-графиком. Пришло время объяснить, почему это устроено именно так.

Планирование закупок — не внутренняя кухня заказчика, а отдельный институт закона №44-ФЗ: ему посвящена целая глава закона, статьи 16—23. По статье 16 планирование осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков. Документ ровно один — план-график. Раньше их было два — план закупок и план-график, заказчики вели оба, дублируя одно и то же с разной степенью детализации; сейчас остался только план-график, и это одно из немногих упрощений, за которые контрактные службы действительно благодарны.

Формируется план-график на срок, соответствующий сроку действия закона или решения о бюджете, — то есть на очередной финансовый год и плановый период. Привязка не случайная. Вспомните главу 4: деньги заказчика — бюджетные, он ими распоряжается, а не владеет. План-график — по сути расшифровка того, как расписаны эти деньги: что, когда и примерно за сколько учреждение собирается купить. Размещается он в ЕИС и общедоступен — это одна из тех записей, которые мы перечисляли в главе 6.

А теперь главное правило, ради которого написана эта глава. Закупка, не предусмотренная планом-графиком, осуществлена быть не может — статья 16 закона №44-ФЗ. Не «нежелательна», не «требует пояснений» — не может быть осуществлена вовсе. Какая бы срочная потребность ни возникла, порядок один: сначала позиция появляется в плане-графике, потом — извещение. Даже правки подчинены этому принципу: изменения в план-график вносятся не позднее чем за один день до дня размещения извещения. Сначала план, затем объявление. Всегда.

И это не декларация, за соблюдением которой проверяющие следят задним числом. Правило вшито в саму систему: ЕИС автоматически сопоставляет извещение с планом-графиком, и извещение, которое плану не соответствует, она просто не пропустит. Помните это место из главы 6? Вот его объяснение. А сшивает план-график, извещение, контракт и отчётность идентификационный код закупки — ИКЗ из статьи 23, знакомый вам по главам 5 и 6: по нему одну закупку можно протянуть насквозь, от намерения до отчёта.

Откуда в плане берутся цифры

Позиция плана-графика — это не запись «хотим компьютеры». Это предмет закупки, ориентировочная цена, планируемый срок. Ни одна из этих цифр не берётся с потолка.

Цена не назначается на глаз: начальная (максимальная) цена контракта обосновывается по правилам статьи 22 закона №44-ФЗ — методам её обоснования посвящена следующая глава, здесь достаточно знать, что за каждой ценой в плане стоит расчёт. Сверху на неё давит ещё одно ограничение — нормирование, статья 19: к закупаемым товарам, работам и услугам устанавливаются требования, в том числе предельная цена. Смысл нормирования простой: заказчику нельзя купить что угодно и по любой цене, даже если деньги в бюджете есть.

И ещё один элемент планирования, который касается многих читателей напрямую. Не менее 25 процентов совокупного годового объёма закупок заказчик обязан осуществить у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций — статья 30 закона №44-ФЗ. Если вы малый бизнес и сомневаетесь, есть ли вам вообще место в госзакупках, — вот прямой ответ: место не просто есть, оно зарезервировано законом, и заказчик обязан его заполнить. Кто считается субъектом малого предпринимательства и чем это подтверждают в заявке — главы 21 и 24; здесь важно одно: квота — тоже часть планирования, заказчик раскладывает её по позициям заранее, а не вспоминает в конце года.

По ту сторону стола

Планирование закупок входило в мои прямые обязанности — я руководил контрактной службой муниципального заказчика и возглавлял отдел организации закупок. Поэтому расскажу, как план-график выглядит не со стороны ЕИС, а изнутри.

Он не пишется одним человеком за одним столом. Он собирается — из потребностей подразделений. Хозяйственной части нужен ремонт, профильным отделам — оборудование и материалы, всем вместе — связь, охрана, коммуналка. Эти заявки стекаются в контрактную службу, и дальше начинается самое неприятное: потребностей всегда больше, чем денег. Что-то режется, что-то переносится на плановый период, что-то выпадает совсем. И вся эта работа идёт не когда удобно, а под бюджетный цикл: план-график привязан к решению о бюджете, поэтому судьба закупки решается тогда, когда верстается бюджет, — за месяцы до того, как поставщик увидит первое извещение.

Отсюда второе, чего обычно не понимают снаружи: сроки объявления закупок диктует не желание заказчика, а движение денег. Со стороны выглядит странно: почему закупку объявили именно сейчас, почему тянули, почему всё сгрудилось к концу года? Не потому, что кто-то так захотел. Позиция стоит в плане под конкретные деньги конкретного периода — и объявляется тогда, когда эти деньги реально доступны, а не тогда, когда созрел заказчик или удобно поставщику.

И третье: ошибка в плане-графике стоит дороже ошибки в извещении. Извещение — конец цепочки, план — её начало, и всё, что неверно в начале, тянется дальше. Извещение, разошедшееся с планом, система не пропустит — значит, сначала исправь план, причём не позднее чем за день до извещения, и только потом объявляй; сроки едут, а деньги стоят и ждут. Поэтому контрактная служба относится к плану-графику серьёзнее, чем поставщик способен вообразить. И поэтому же просьба «ну поменяйте условие, вам же несложно» упирается не в упрямство конкретного специалиста. За извещением стоят утверждённый план и расписанный бюджет — «просто поменять» здесь означает перетряхнуть цепочку, которая собиралась месяцами.

Что это значит на практике

Извещение — не начало закупки, а её середина. Решение принято давно: потребность собрана, деньги расписаны, позиция внесена в план-график. Из этого следуют два вывода, и оба меняют поведение.

Первый: план-график — единственная легальная возможность узнать о закупке до извещения. Предмет, ориентировочная цена, планируемый срок — всё лежит в открытом доступе. Поставщик, который читает планы-графики своих заказчиков, к моменту извещения уже собрал документы, нашёл товар и посчитал экономику — пока конкуренты ещё ничего не видели. Второй: не тратьте силы на уговоры изменить условия объявленной закупки по мелочи. Вы разговариваете не с человеком, который «может пойти навстречу», а с концом длинной цепочки — план, бюджет, контроль системы. Понимание этой цепочки экономит и время, и нервы: где заказчик действительно связан, а где он ошибся — разберём в следующих главах, начиная с цены.

Глава 12. НМЦК: пять методов и что с ними делают на практике

В каждом извещении есть цифра, на которую участник смотрит первой, — начальная (максимальная) цена контракта, НМЦК. И почти каждый хоть раз спрашивал себя: откуда они её взяли? Почему этот ремонт «стоит» ровно столько, а та поставка — столько? Самый частый ответ — «заказчик придумал» — неверен. Эта цифра — результат процедуры, которую я годами проходил своими руками.

Цена, которую нельзя назначить

Порядок определения и обоснования НМЦК установлен статьёй 22 закона №44-ФЗ. По ней начальная цена контракта, цена контракта с единственным поставщиком и начальная цена единицы товара, работы или услуги не назначаются, а определяются и обосновываются — применением одного или нескольких методов, перечисленных в самой статье. Детали расчёта описаны в методических рекомендациях Минэкономразвития — это уже не закон, а рабочая инструкция контрактных служб.

Обратите внимание на слово «обосновываются». Заказчик обязан не просто выбрать цифру, а оставить след: каким методом считал, какие источники брал, что из чего сложилось. И происходит это не в момент написания извещения. Вспомните предыдущую главу: цена фиксируется ещё на этапе планирования, когда позиция попадает в план-график. Когда я говорил, что за каждой цифрой в плане стоит расчёт, я имел в виду ровно этот расчёт — по статье 22.

И сразу одно свойство НМЦК, которое касается каждого участника: это потолок. Предложить в аукционе или конкурсе цену выше начальной нельзя — торговаться можно только вниз.

Пять методов и один приоритетный

Методов пять, но они не равноправны. Приоритетный — метод сопоставимых рыночных цен, в скобках закон поясняет: анализ рынка. Приоритет установлен статьёй 22 прямо: если можно спросить рынок — надо спросить рынок. Заказчик собирает информацию о ценах на идентичные или однородные товары, работы, услуги: запрашивает коммерческие предложения у потенциальных поставщиков, поднимает реестр контрактов в ЕИС — по каким ценам такое уже покупали другие заказчики, — берёт данные открытых источников и ценовых баз. Нужно не менее трёх независимых источников ценовой информации; собранные значения обрабатываются статистически, и из них складывается цена.

Здесь есть тонкость, объясняющая многое из того, что участник потом видит в извещении. Собранные цены могут разойтись слишком сильно: один источник называет одну цену, другой — совсем иную. Такая совокупность называется неоднородной, и класть её в расчёт нельзя: заказчику приходится либо искать дополнительные источники, либо переходить на другой метод. На практике мерой разброса служит коэффициент вариации: пока он не превышает 33 процентов, совокупность считают однородной. И ещё одна тонкость: цены прошлых периодов нельзя брать механически. Рыночные и налоговые условия меняются, и старую цену надо приводить к сопоставимым условиям — иначе расчёт обопрётся на рынок, которого больше нет.

Остальные четыре метода — для ситуаций, где спрашивать рынок бессмысленно или недостаточно. Нормативный метод применяется, когда предельная цена уже установлена нормативным актом, — это то самое нормирование по статье 19, с которым мы встретились в главе 11: за эту границу заказчик не вправе выйти, какой бы ни была рыночная ситуация. Часто нормативный метод работает в паре с анализом рынка — цену считают по рынку, но результат не может превышать норматив. Тарифный метод применяется там, где цены регулирует государство или муниципалитет напрямую: коммунальные услуги, отдельные тарифы. Расчёт самый простой из всех: действующий тариф умножается на планируемый объём, и никакие коммерческие предложения не нужны — достаточно документа, которым тариф установлен. Проектно-сметный метод — для строительства, реконструкции, капитального и текущего ремонта: цену определяют проектная документация и смета, составленная по строительным нормативам и расценкам. Наконец, затратный метод — резервный, на случай, когда остальные невозможны: цена складывается из затрат на производство или приобретение плюс обычная для отрасли прибыль.

Два примечания на полях. При закупке у единственного поставщика обоснование цены включается прямо в текст контракта — к этой конструкции придём в главе 19. А в 223-ФЗ жёстко закреплённых законом методов нет вовсе: порядок определения начальной цены договора устанавливает положение о закупке конкретного заказчика. Хотите понять, как считает цену ваш заказчик по 223-ФЗ, — читайте его положение.

Документ, который никто не открывает

Теперь главное, ради чего написана эта глава. Под цифрой НМЦК в извещении лежит расчёт-обоснование, и он в открытом доступе. Там указано, каким методом считали, какие источники брали, чьи коммерческие предложения легли в основу. Цифру читают все. Расчёт под ней — почти никто. А ведь именно из него видно, откуда цена взялась, кого спрашивали и насколько она соответствует рынку, на котором вы работаете.

Почему это стоит времени? Потому что цена бывает нездоровой в обе стороны. Заниженная НМЦК отпугивает добросовестных участников: экономика не сходится, и процедура рискует сорваться — без заявок или с демпингом. Завышенная создаёт почву для сговоров и неэффективной траты бюджетных денег. Явно неадекватная цена — повод присмотреться к

закупке внимательнее, а иногда и направить заказчику запрос на разъяснение положений извещения. Если ответ не убедил, есть следующий шаг — жалоба в территориальный орган ФАС по статье 105 закона №44-ФЗ; жалобы разберём в главе 50, здесь важно одно: к ней надо прикладывать собственные ценовые предложения и расчёты. Контролёры и суды требуют документально подтверждённых доказательств завышения, а не заявлений «все же знают, что это дешевле».

По ту сторону стола

Обоснование цены входило в мои прямые обязанности, поэтому расскажу, как это выглядит изнутри. Самое трудное в приоритетном методе — не статистика, а источники. Их нужно минимум три, они должны быть независимыми, а цены в них — сопоставимыми; если разброс велик, совокупность неоднородна, и работа начинается заново. Поэтому присланное поставщиком коммерческое предложение для контрактной службы — не спам, а материал, которого всегда не хватает.

Отсюда же понятно, почему заказчик так держится за свою цифру. За ней стоит документ: метод, источники, расчёт. За нарушение порядка определения и обоснования НМЦК должностное лицо заказчика отвечает лично — статья 7.29.3 КоАП РФ. Специалист, который «подвинет» обоснованную цену по устной просьбе, подставляет под эту статью самого себя. Поэтому реплика «дайте скидку, у нас дешевле» на этапе объявленной закупки не даёт ничего: устное «у нас дешевле» — не источник ценовой информации, в расчёт его не положишь, а расчёт уже сделан и лежит под позицией плана-графика. Вы снова разговариваете с концом цепочки из главы 11. Хотите, чтобы цена отражала ваш рынок, — ваше предложение должно попасть в расчёт до того, как он сделан.

Что это значит на практике

НМЦК — не каприз и не приговор, а документ, который можно прочитать и на который можно повлиять. Прочитать — открыв обоснование под цифрой: там видно, из какого рынка цена выросла и реальна ли она. Повлиять — законно и заранее: направляя заказчиком коммерческие предложения по планируемым закупкам до объявления торгов. Это прямое продолжение вывода прошлой главы: кто читает планы-графики, тот знает о закупке до извещения — и может успеть стать одним из тех самых источников, из которых сложится цена. А что именно скрывается за этой ценой — как заказчик описывает сам предмет закупки — разберём в следующей главе.

Глава 13. Описание объекта, ОКПД2 и КТРУ

До сих пор заказчик работал по формам: план-график собирался из позиций, цена — из расчётов. Описание объекта закупки — первый текст, который он пишет своими словами. Я писал такие тексты годами: это самое ответственное место всей подготовки. Здесь закупка становится либо честной, либо «заточенной», и здесь же участник чаще всего теряет заявку — на мелочи вроде единицы измерения.

Свобода со строгими рамками

Полной свободы у заказчика нет. Статья 33 закона №44-ФЗ требует, чтобы описание объекта носило объективный характер: указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики — свойства самого объекта, а не чьи-то предпочтения. Не допускается включать требования, которые влекут ограничение количества участников, — в том числе требования к производителю товара и требования к самому участнику, не связанные с предметом закупки.

На последнем путаются даже опытные люди. Требования к товару и требования к участнику — разные вещи из разных статей закона. Цвет, мощность, состав — про товар, статья 33 и эта глава. Опыт, лицензии, отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков — про участника, статья 31 и глава 21. Протаскивать одно через другое нельзя.

Второе знаменитое правило статьи 33: указать конкретный товарный знак можно только со словами «или эквивалент», и заказчик обязан задать параметры эквивалентности — по каким характеристикам другой товар считается подходящим. Исключений немного: несовместимость товаров с товарами других товарных знаков и закупка запчастей и расходных материалов к машинам и оборудованию, которые заказчик уже использует. К конкретному принтеру нужен картридж его марки, а «только эта марка, потому что привыкли» — уже ограничение конкуренции.

ОКПД2: у каждого товара есть адрес

Свободный текст — половина описания; вторая — классификатор. ОКПД2, Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности (обозначение ОК 034—2014, портал Росстандарта), раскладывает продукцию, работы и услуги по кодам из цифр, разделённых точками: например, 62.01.29.000 — прочие услуги по разработке программного обеспечения. Первые цифры — крупный раздел экономики, каждая следующая степень — всё более узкая подкатегория: чем длиннее код, тем точнее описан объект.

Заказчик обязан указать код ОКПД2 в извещении, и это не формальность: по коду ЕИС автоматически показывает закупку поставщикам с таким же кодом в профиле и собирает статистику закупок. Для участника у кода два значения: по нему находят закупки — и по нему же проверяют, соответствует ли предложенный товар предмету закупки; несоответствие — основание для отклонения. Типичная ошибка новичка — слишком общий или слишком узкий код; разумнее указать при регистрации несколько подходящих кодов под разные формулировки одного вида деятельности. И не путайте с ОКВЭД: тот описывает виды деятельности организации в целом, ОКПД2 — саму продукцию.

КТРУ: каталог готовых описаний

Классификатор ответил на вопрос «что это», но не «как это описывать». Один и тот же товар у разных заказчиков назывался по-разному: поставщикам было тяжело искать, контролёрам — не с чем сравнивать цены, а простор для творчества — это и простор для «заточки».

Ответом стал КТРУ — каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Правовая основа — статья 23 закона №44-ФЗ; каталог ведётся в ЕИС (в главе 6 он уже мелькал среди её записей), ведёт его Министерство финансов.

КТРУ построен поверх ОКПД2: ОКПД2 — классификатор видов продукции, КТРУ — каталог конкретных описаний, надстроенный над ним. Код позиции — две части через дефис: код ОКПД2 и порядковый номер, и на один код ОКПД2 может приходиться несколько позиций с разными наборами характеристик. В карточке позиции — наименование, описание с характеристиками и их значениями, единицы измерения: готовый шаблон описания. Целей три: единые наименования и характеристики, сопоставимость цен на один товар у разных заказчиков, ограничение «заточки» требований под конкретного производителя.

Заказчики по 44-ФЗ обязаны применять типовые характеристики позиции при описании объекта. По 223-ФЗ каталог обязателен, только если это предусмотрено положением о закупке. Обязательность включается не мгновенно: у позиции, кроме даты включения, есть дата начала обязательного применения — до неё заказчик применяет её по желанию, после — обязан. Каталог не всеохватен: если позиции для товара ещё нет, заказчик указывает код ОКПД2 и описывает объект сам по статье 33; у части позиций нет описания характеристик — тогда их заказчик тоже формирует сам по статье 33. Каталог — в открытой части ЕИС, без регистрации; искать можно по наименованию, коду позиции или коду ОКПД2.

Каталог не отменяет реальных потребностей: заказчик вправе дополнить описание характеристиками, которых в позиции нет, но обязан включить в описание объекта обоснование необходимости таких дополнений. Для товаров под запретами и ограничениями национального режима возможность дописывать ограничена — об этом глава 25. Именно здесь каталог мешает «заточке»: дописать можно, но придётся письменно объяснить зачем. Если дополнительные характеристики появились без обоснования или подозрительно точно описывают товар одного производителя, участник вправе направить запрос разъяснений или подать жалобу в ФАС. Жаловаться на положения извещения нужно до окончания срока подачи заявок — статья 105; после подведения итогов оспаривать характеристики поздно. Жалобы — глава 50, отсюда заберите только принцип срока.

По ту сторону стола

Теперь о работе, которой я занимался в комиссии. Требования к товару в извещении собраны из характеристик позиции КТРУ плюс обоснованные добавки заказчика — и заявка должна соответствовать именно им. В электронных процедурах характеристики заполняются в структурированном виде, в полях на площадке, а не только текстом в приложенном файле. Работа комиссии почти механическая: характеристика из извещения, характеристика из заявки, сравнение. Права «понять и простить» у неё нет: значения из заявки входят в контракт, и на приёмке заказчик вправе требовать именно их (глава 35). Каждое «додумаем за участника» додумывается в будущий контракт.

Отсюда пять типичных ошибок. Первая — самая частая и самая обидная: диапазон вместо конкретного значения. Участник копирует из извещения рамку «от 10 до 20», хотя требовалось назвать конкретный показатель своего товара, — выбрать значение за него комиссия не может. Вторая — пропущенные дополнительные характеристики: участник сверился с привычной позицией каталога и не заметил дописанного заказчиком сверх неё. Третья — единицы измерения: в извещении литры, в заявке миллилитры без пересчёта — формально значения не совпали. Четвёртая — «улучшенные» значения, которых у реального товара нет: заявку примут, но несоответствие всплывёт на приёмке — риск расторжения и реестра недобросовестных поставщиков. Пятая — заполнен только прикрепленный файл, а поля структурированной

заявки пусты или противоречат файлу: комиссия сверяет поля. Часть таких отклонений участники потом успешно оспаривают в ФАС — но лучший спор тот, которого не было.

Что это значит на практике

Описание объекта — двухслойная конструкция: ОКПД2 отвечает на вопрос «что это», КТРУ — «какое это», и оба слоя работают в обе стороны. По кодам вы находите свои закупки — и по ним же вас проверяют; по позиции каталога заказчик пишет требования — и по ней же комиссия сверяет вашу заявку, вплоть до единиц измерения. Поэтому заявка сверяется с извещением, а не с памятью: каждая характеристика, включая дописанные заказчиком, конкретные значения вместо диапазонов — и только те, что ваш товар подтверждает документами производителя, ведь написанное в заявке станет контрактом. А несогласие с требованиями высказывается до окончания подачи заявок, не после проигрыша. Как всё это собирается в извещение — следующая глава. А что бывает, когда описание пишут не для конкуренции, а против неё, — глава 15.

Глава 14. Извещение: из чего собирается и где ломается

Вы неделю собирали заявку, сверяли характеристики, считали цену — и вдруг видите: в полях закупки в ЕИС один срок поставки, а в приложенном проекте контракта — другой. Какому верить? Позвонить заказчику и спросить по-человечески нельзя. Эта глава — об извещении: из каких частей оно собирается, по каким часам живёт и почему эти части перестают совпадать.

Точка, где кухня заказчика становится законом

Всё, о чём шла речь в предыдущих главах, — позиция в план-графике, обоснованная начальная цена, описание объекта с кодами ОКПД2 и позициями КТРУ — до поры остаётся внутренней кухней заказчика: правь, пересчитывай, переписывай, никто снаружи не видит. Извещение — точка, где кухня заканчивается. Документ формируется в единой информационной системе, подписывается усиленной квалифицированной электронной подписью и размещается публично — так велит статья 42 закона №44-ФЗ. С этой секунды подготовка становится обязательной для всех: для участников, для самого заказчика, который уже не может передумать втихую, и для комиссии, которая будет судить заявки по этому комплекту.

Ключевое слово — «комплект». Извещение только выглядит как одна страница. На деле оно состоит из двух разных по природе частей: структурированных сведений — полей, которые заказчик заполняет прямо в ЕИС, — и приложенных электронных документов. Эти части не заменяют друг друга: описание объекта не отменяет полей, а поля не отменяют описания. Расхождение между ними — не техническая шероховатость, а самостоятельная ошибка заказчика. И именно на стыке двух частей закупки ломаются чаще всего.

Что лежит в полях и что — в приложениях

Структурированная часть — анкета закупки. Заказчик и ответственное должностное лицо; идентификационный код закупки, способ определения поставщика, электронная площадка. Сам объект: позиция КТРУ, код ОКПД2, наименование, количество и единицы измерения, место поставки, для лекарств — международное непатентованное наименование. Дальше — срок исполнения контракта и его этапы, НМЦК и размер аванса, для конкурса — критерии оценки заявок и их значимость. Отдельными блоками: требования к участникам по статье 31 закона №44-ФЗ, преимущества учреждениям уголовно-исполнительной системы и организациям инвалидов, условия закупки у субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных НКО, национальный режим по статье 14 закона №44-ФЗ по конкретным товарным позициям. И ещё: обеспечение заявки и обеспечение исполнения контракта, сопровождение контракта и возможность одностороннего отказа по статье 95 закона №44-ФЗ, право заключить несколько контрактов с несколькими участниками по статье 34 закона №44-ФЗ, даты процедур, предупреждение об ответственности за антиконкурентные соглашения.

У цены есть особые случаи. Когда объём заранее определить нельзя, в извещении указываются начальные цены единиц, их начальная сумма и максимальное значение цены контракта (статья 22 закона №44-ФЗ). А в случаях, установленных Правительством, вместо твёрдой цены — ориентировочное значение либо формула цены с максимальным значением (статья 34 закона №44-ФЗ).

Вторая часть комплекта — приложения по части 2 статьи 42 закона №44-ФЗ: описание объекта закупки по статье 33 (о нём была глава 13), обоснование НМЦК (глава 12), требования к содержанию и составу заявки с инструкцией по её заполнению, для конкурса — порядок рассмотрения и оценки заявок, и проект контракта. Для нескольких узких сфер — вроде услуг специализированного депозитария или регулярных перевозок пассажиров — ещё и перечень дополнительных требований.

Теперь главное: почему комплект ломается. Его части почти никогда не рождаются одновременно и в одних руках. Проект контракта берут из шаблона, описание пишет профильный специалист, поля заполняет третий человек — и части расходятся. Отсюда типовый набор: в полях один срок поставки, в проекте контракта другой; количество не бьётся со спецификацией; код КТРУ указан, а характеристики потеряны или изменены без основания; сумма обеспечения посчитана от другой базы; национальный режим указан не для всех позиций; инструкция требует документ, которого нет в статье 43 закона №44-ФЗ или который берётся из реестра; критерий оценки объявлен, а порядок начисления баллов не позволяет однозначно сравнить заявки. Каждое такое противоречие — заготовка будущей жалобы.

Часы, которые запускает публикация

Размещённое извещение включает отсчёт. Минимум между публикацией и окончанием подачи заявок: электронный конкурс и электронный аукцион — не менее 15 дней; аукцион при НМЦК не выше 300 миллионов рублей, а на строительство, реконструкцию, капремонт и снос — не выше 2 миллиардов — не менее 7 дней; запрос котировок — не менее 4 рабочих дней. Дата окончания подачи заявок не должна приходиться на нерабочий день. Сами способы закупки — тема следующей части книги; здесь важно одно: чем короче процедура, тем меньше времени заметить нестыковку.

Извещение можно менять — по инициативе заказчика или после запроса участника, но не позднее чем за один рабочий день до окончания подачи заявок: позже ЕИС технически не даст. Два запрета жёсткие: нельзя менять наименование объекта закупки и увеличивать размер обеспечения заявки. Любое изменение — закон не делит их на существенные и мелкие — требует продлить срок подачи заявок. После новой редакции должно остаться, считая со дня, следующего за днём размещения: на конкурсе — не менее 10 календарных дней, на аукционе — не менее 7, на коротком аукционе с пороговой ценой — не менее 3, на котировках — не менее 3 рабочих дней. Менять можно многое: отдельные показатели позиции КТРУ, уточнения описания без замены объекта, формы документов, порядок оценки — пока это не дискриминирует участников; даже НМЦК, если есть обоснование и соблюден срок. Но если изменилась сама потребность, предмет или экономическая модель закупки, честный путь один — отмена процедуры и новый комплект, а не косметика поверх старого.

Третий механизм — разъяснения. На конкурсе и аукционе зарегистрированный в ЕИС участник вправе направить через площадку до трёх запросов по одному извещению, не позднее чем за три дня до окончания подачи заявок. Заказчик отвечает не позднее двух дней со дня, следующего за днём поступления, не раскрывая, кто спрашивал. Важно: разъяснение не может менять суть извещения. Если вопрос вскрыл ошибку, одного ответа недостаточно — нужно официальное изменение с продлением срока; разъяснение, фактически меняющее условия, — само по себе нарушение. За такими историями и приходит ФАС: изменение условий

с нарушением срока признаётся необоснованным, выдаётся предписание о корректировке или отмене, суды признавали результаты закупок недействительными, а должностному лицу грозит ответственность по статье 7.30 КоАП РФ.

Взгляд с той стороны стола

Когда я сидел по ту сторону, комиссия получала не «замысел заказчика», а ровно тот комплект, который размещён: поля, описание объекта, инструкцию, проект контракта. Если внутри противоречие, комиссия обязана его как-то разрешить — и разрешает по букве документа, а не в пользу участника. Не по злобе: у неё просто нет другого основания. Инструкция по заполнению заявки для комиссии — не формальность, а рабочая линейка: по ней сверяется, что участник написал и что должен был написать. И ещё: изменение извещения перезапускает часы не только для заказчика. Заявка, собранная по старой редакции, может тихо перестать соответствовать новой — и на рассмотрении это будет ваша проблема.

Что это значит на практике

Извещение читают целиком: поля отдельно, приложения отдельно — и обязательно друг против друга, потому что расхождение почти всегда всплывёт. Подписка на уведомления в ЕИС снимает главный риск — пропущенную новую редакцию; при любом изменении стоит сравнить редакции, понять, как правка задевает вашу заявку, и проверить, продлён ли срок и насколько. А если изменение незаконно сузило круг участников — жаловаться в ФАС нужно до истечения срока подачи заявок, потом поздно. Как выглядит комплект, собранный не с ошибками, а с умыслом — под конкретного поставщика, — разберём в следующей главе.

Глава 15. Как выглядит закупка «под своего» изнутри

Вы открываете извещение и чувствуете странное: техническое задание будто списано с чьего-то прайс-листа, требования к участнику избыточны, сроки исполнения вызывают недоумение, а цена подозрительно неудобна. Ни один пункт по отдельности не выглядит нарушением. Но всё вместе складывается в ощущение, что победитель уже известен — и это не вы. Я годы просидел по ту сторону стола и хочу спокойно, без разоблачительного азарта, показать, как такая закупка устроена изнутри и по каким признакам её видно до того, как вы потратите деньги и время на заявку.

Две разные истории, которые постоянно путают

Сначала разведём два явления, которые в разговорах сливаются в одно слово «договорняк», хотя устроены они по-разному.

Первое — закупка «под своего». Её делает заказчик: документы составлены так, что выполнить условия по существу способен один поставщик. Это история о том, как написаны техническое задание, извещение и проект контракта.

Второе — сговор участников. Здесь договариваются между собой сами компании, пришедшие на торги: кто в этот раз побеждает, кто изображает конкуренцию. Заказчик может быть в этой договорённости ни при чём — он честно объявил закупку, а спектакль разыгрался без него. Базовая норма здесь — закон о защите конкуренции, 135-ФЗ, который прямо запрещает необоснованное ограничение конкуренции, а картельное соглашение описано в пункте 2 части 1 статьи 11 этого закона.

Для стороннего поставщика обе истории заканчиваются одинаково: он готовит заявку, вносит обеспечение, ждёт итогов — а исход был определён заранее. Поэтому распознавать нужно и то и другое, но искать признаки — в разных местах. Заточка живёт в документах закупки. Сговор — в поведении участников.

Из чего собирается заточка

Главное, что нужно понять про закупку «под своего»: она почти никогда не нарушает закон в каком-то одном месте. Она собирается из мелочей, и каждая мелочь по отдельности объяснима. Избыточный объём документации с массой лишней и расплывчатой информации — «мы просто подробно описали потребность». Уникальные характеристики объекта в техническом задании — «нам нужно именно такое». Сроки исполнения, в которые невозможно уложиться, если не начать работу до подписания контракта, — «у учреждения горит план». Требования к участникам, которых заказчик по 44-ФЗ устанавливать не вправе, — «перестраховались». Заниженная начальная цена, отсеивающая добросовестных поставщиков, — «экономим бюджет».

По отдельности на каждый пункт есть житейский ответ. Вместе они образуют конструкцию, у которой одна функция: чтобы условия сошлись только у одного участника. Классический маркер — технический профиль закупки, совпадающий с оборудованием одной марки без объективной на то необходимости, или условия, которые буквально повторяют типовое предложение конкретной компании. Тот, «под кого» писали, узнаёт в документах собственный прайс. Остальные видят частокол.

Есть и обратная сторона той же сборки — противоречия. Когда техническое задание пишет не заказчик своими словами, а заинтересованный поставщик под себя, куски документации перестают сходиться между собой: техзадание говорит одно, извещение другое, проект контракта третье. Заточка почти всегда выдаёт себя расхождениями — её собирали из чужих заготовок, и швы видны. Как должно выглядеть честное описание объекта и откуда берётся обоснованная цена, мы подробно разбирали в главах 13 и 12 — здесь важно лишь то, что отклонение от этих нормальных механизмов и есть материал для подозрений.

Когда заказчик ни при чём

Сговор участников распознаётся не по документам, а по поведению — причём чаще всего на дистанции, а не в одной процедуре.

Ценовое поведение — первый слой. Несколько компаний формально участвуют, но цена почти не снижается: все допущены к торгам, а ценовых предложений систематически не подают. Или победители аккуратно чередуются при стабильном составе участников — сегодня выигрываешь ты, завтра я. Отдельная схема носит выразительное имя «таран»: один участник в начале торгов резко роняет цену, отпугивая посторонних, а потом «отваливается» — не подтверждает документы или отказывается подписывать контракт, и закупка достаётся заранее определённом победителю при небольшом снижении. Бывает и участие вовсе без намерения победить: компания вносит обеспечение заявки, но не даёт ценовых предложений и не предоставляет документы — её роль лишь удержать начальную цену. Суды оценивали такое поведение как признак антиконкурентного соглашения.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.