

Комментарий к Федеральному закону  
от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ  
«О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения  
государственных и муниципальных нужд»  
(постатейный)  
А.А. Строганов

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением либо иным юридическим лицом в соответствии с частями 1, 4 и 5 статьи 15 настоящего Федерального закона (далее - контракт);
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контроль в сфере закупок).

2. Настоящий Федеральный закон не применяется к отношениям, связанным с:

- 1) оказанием услуг международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры;
- 2) закупкой товаров, работ, услуг для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 года N 119-ФЗ "О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства" и Федеральным законом от 20 апреля 1995 года N 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов".

3. Особенности регулирования отношений, указанных в части 1 настоящей статьи, могут быть установлены Федеральным законом от 29 декабря 2012 года N 275-ФЗ "О государственном оборонном заказе" в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

В 1 части определены цели регулируемых отношений. Обращает на себя внимание, что обеспечение государственных и муниципальных нужд является собой не самостоятельную цель, а лишь инструмент для повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений. Нечто похожее было с Указом Президента РФ от 08.04.1997 № 305, который в самом названии ставил целью не обеспечение потребностей государства, а «Предотвращение коррупции и сокращение бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд».

По сравнению с предшественником — Федеральным законом № 94-ФЗ, из целей исчезли: обеспечение единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективное использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития

добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов. Часть из этих целей преобразовались в принципы Закона о КС (ст. 8).

Хотя все перечисленные цели разумные и благие, но все-таки задачи по их достижению могут ставиться только при условии достижения главной цели — максимально эффективного удовлетворения потребностей государства. На это, в частности, указывал и Президиум высшего арбитражного суда в своем постановлении от 28.12.2010 № 11017/10 по делу № А06-6611/2009, согласно которому «основной задачей законодательства, устанавливающего порядок проведения торгов, является не столько обеспечение максимально широкого круга участников размещения заказов, сколько выявление в результате торгов лица, исполнение контракта которым в наибольшей степени будет отвечать целям эффективного использования источников финансирования, предотвращения злоупотреблений в сфере размещения заказов. Исходя из положения пункта 1 статьи 1 Закона о размещении заказов в торгах могут участвовать лишь те лица, которые соответствуют названным целям. Поэтому включение в документацию о торгах условий, которые в итоге приводят к исключению из круга участников размещения заказа лиц, не отвечающих таким целям, не может рассматриваться как ограничение доступа к участию в торгах и не является нарушением статьи 17 Закона о защите конкуренции» (цитата).

Далее в статье идет перечисление процессов, которые попадают под регулирование Закона о КС: от планирования закупок до контроля и аудита. В п. 3, перечисляющем регулируемые виды отношений — закупки товаров, работ, услуг, особо выделено уточнение, что в перечисленное входят и отношения, связанные с приобретением недвижимого имущества или арендой имущества.

Такое «обобщение» представляется некорректным, в связи с тем, что поставка товаров для государственных или муниципальных нужд и продажа недвижимого имущества представляют собой отдельные виды договора купли-продажи (статья 454 ГК РФ). Отношения, связанные с приобретением недвижимого имущества, регулируются § 7 гл. 30 ГК, а аренда — главой 34. На то, что правовое регулирование отношений купли-продажи недвижимого имущества, аренды имущества и отношений, связанных с поставкой товаров, выполнением работ, оказанием услуг для государственных и муниципальных нужд, различно указал Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в постановлении от 25.09.2012 № 5128/12. Что касается отнесения договоров аренды к сфере регулирования гражданским законодательством договоров возмездного оказания услуг (глава 39 ГК РФ), в настоящее время существуют две прямо противоположные позиции. Согласно положениям ГК РФ договор аренды относится к группе гражданско-правовых договоров, опосредующих передачу имущества, обособленной от группы договоров возмездного оказания услуг.

Про недопустимость отнесения договоров аренды к возмездному оказанию услуг в сфере государственных и муниципальных закупок свою позицию высказывало Минэкономразвития России в своем письме от 02.10.2007 № 14902-АП/Д04 «О разъяснении норм Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ применительно к отношениям, связанным с арендой имущества». Однако, согласно п. 2 «Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденных Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 издание нормативных правовых актов в виде писем и телеграмм не допускается и данное письмо является выражением мнения и могут носить лишь рекомендательный характер.

В сферу регулирования Закона о КС внесены особенности исполнения контрактов. В Федеральном законе № 94-ФЗ исполнение контрактов занимает значительную часть ст. 9, при этом, даже не являясь областью его регулирования. В частности, в ст. 9 содержится норма о невозможности изменения контракта в процессе его исполнения.

В ст. 5 сказано, что под размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд понимаются действия в целях заключения государственных или муниципальных контрактов, а также иных гражданско-правовых договоров в любой форме.

Другая статья говорит о том, что заказ признается размещенным со дня заключения государственного или муниципального контракта или иных гражданско-правовых договоров.

Следовательно, законодательно определено, что Федеральный закон № 94-ФЗ распространяет свое действие на правоотношения исключительно до заключения контракта, то есть закон сам себе определяет границы действия.

Однако в этой же статье, закон выходит за эти самые границы, регулируя отношения связанные уже с исполнением государственного или муниципального контракта. Если бы Закон назывался «О закупках для ...» и в его целях значилось регулирование отношений, связанных с действиями, направленными не только на заключение контрактов, но и связанных с исполнением последних, он мог бы устанавливать особенности исполнения контрактов. Но, в реальности, мы имеем очевидное «превышение полномочий».

Закон о КС этот юридический казус устранил, оговорив, что его действие распространяется на отношения в рамках всей контрактной системы (термин раскрывается в ст. 3).

Часть 2 предусматривает случаи-исключения из сферы действия Закона о КС - оказание услуг международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Россия, а также МФО, с которыми Россия заключила международные договоры. Данное условие, практически, в точности повторяет формулировку Федерального закона № 94-ФЗ, за исключением упоминания, что перечень указанных международных финансовых организаций утверждается Правительством РФ (распоряжение Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. N 1968-р). К таким организациям относятся четыре из пяти организаций Всемирного банка (Международный банк реконструкции и развития, Международная ассоциация развития, Международная финансовая корпорация и Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций), Европейский банк реконструкции и развития и др.

Также Закон о КС не применяется при реализации мер государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, включая меры безопасности и социальной поддержки указанных лиц (Федеральный закон № 119-ФЗ) и при реализации мер государственной защиты государственной защиты жизни, здоровья и имущества судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, сотрудников органов государственной охраны, осуществляющих функции, выполнение которых может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность и их близких (Федеральный закон № 45-ФЗ).

В части 3 предусмотрено, что некоторые особенности могут устанавливаться Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе», но только в случаях, непосредственно предусмотренных законом о КС.

В настоящее время, когда Федеральный закон № 94-ФЗ ограничен регулированием лишь размещения заказов, Закон о Гособоронзаказе предусматривает, что «Размещение государственного оборонного заказа осуществляется в порядке, установленном "законодательством" Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, с учетом особенностей, предусмотренных настоящим Федеральным законом» (ч. 1 ст. 6).

Статья 2. Законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

1. Законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок) основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и других федеральных законов, регулирующих отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона. Нормы права,

содержащиеся в других федеральных законах и регулирующие указанные отношения, должны соответствовать настоящему Федеральному закону.

2. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом" вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона (далее - нормативные правовые акты о контрактной системе в сфере закупок).

3. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, принимают правовые акты, регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона. Данные правовые акты должны соответствовать нормативным правовым актам, указанным в частях 1 и 2 настоящей статьи.

4. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

Основу законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок составляют ГК РФ и БК РФ. В обоих кодексах существуют нормы регулирующие отношения по поставке товаров, выполнению работ, оказанию услуг для государственных или муниципальных нужд.

Интересно, что ГК содержит как конкретные ссылки на законодательство о размещении заказов (ч. 1 ст. 527 «Государственный или муниципальный контракт заключается на основе заказа на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»), так и «абстрактное» указание на неопределенные акты (Ч. 2 ст. 525 «К отношениям по поставке товаров для государственных или муниципальных нужд в части, не урегулированной настоящим параграфом, применяются иные законы»). А вот согласно статье 768 ГК РФ, к отношениям по государственным контрактам на выполнение подрядных работ для государственных нужд в части, не урегулированной ГК, применяется закон о подрядах для государственных нужд, хотя закона с таким названием в настоящее время не существует.

Круг законодательства о контрактной системе ограничен федеральным уровнем — Федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории РФ (ч. 1 ст. 76 Конституции РФ). Оговорка о том, что нормы, содержащиеся в иных законах, не могут противоречить Закону о КС, свидетельствует о главенствующем (системообразующем) статусе Закона о КС в системе законодательства о контрактной системе.

Перечень «других» законов, в которых, на настоящий момент, содержатся нормы, регулирующие отношения в сфере размещения заказов для государственных и муниципальных нужд, весьма объемный, поскольку госзаказ, так или иначе, соприкасается, практически со всеми областями нашей жизни и с начала 90-х годов были приняты законы в самых разнообразных сферах. Это, например, Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» и Закон от 14 мая 1993 года № 4973-1 «О зерне», Федеральные законы «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» (53-ФЗ) и «Об аудиторской деятельности» (307-ФЗ). «О связи» (126-ФЗ) и «О защите конкуренции» (135-ФЗ) и др.

Несмотря на то, что в предыдущей части звучит, что законодательство о КС состоит из Федеральных законов, ч. 2 предусматривает регулирование отношений, связанных с размещением заказов, нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства, федеральных органов исполнительной власти и Госкорпорации "Росатом". Такой оборот обычен в юридической системе, так же, как и другой - «и иные нормативные правовые акты». Таким образом, в силу прямого указания указанные органы вправе принимать нормативные правовые акты, но только в случаях, непосредственно предусмотренных законодательством.

Издание Президентом РФ указов и распоряжений, предусмотрено ч. 1 ст. 90 Конституции РФ. Частью 3 этой же статьи установлено, что указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам.

Правительство РФ издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение Конституции РФ, федеральных законов, нормативных указов Президента РФ (ч. 1 ст. 115 Конституции РФ). Постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ в соответствии с ч. 3 данной статьи могут быть отменены Президентом РФ.

Следует отметить, что в Законе о КС значительно возросло количество «отсылок» к подзаконным правовым актам по сравнению с Федеральным законом № 94-ФЗ. Планом мероприятий по реализации Закона о КС, принятым Правительством РФ, в 2013-2015 годах должно быть разработано и принято 53 постановления и распоряжения Правительства РФ, а также 14 ведомственных нормативных правовых актов.

Нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений (Правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009).

Если с подзаконными правовыми актами, принятие которых предусмотрены Законом о КС в будущем все понятно, то существует один очень интересный момент, связанный с одним актом из «прошлого» - Указом Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», утвердившем «Положение об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд». Несмотря на давность Указа и, кажущуюся неприменимость данного положения к современным реалиям госзаказа, часть юристов склоняется к тому, что данное положение действует в части, не противоречащей Федеральному закону № 94-ФЗ, а в будущем будет продолжать действовать и со вступлением в силу Закона о КС.

Говоря о пределах действия нормативного акта во времени, учитывают три существенных обстоятельства: момент вступления его в законную силу, момент прекращения его действия и применение установленных нормативным актом юридических норм к отношениям, возникшим до его вступления в законную силу («обратная сила закона»).

Прекращение действия нормативного акта происходит в результате:

- истечения срока, на который был принят юридический документ;
- объявления об утрате юридической силы нормативного акта (прямое указание на отмену, которое может содержаться в специальном акте);
- принятия уполномоченным органом нового юридического нормативного документа равной или большей юридической силы, регулирующего тот же круг общественных отношений;
- устаревания юридического документа в связи с исчезновением обстоятельств, которые подлежали регулированию.

Вопрос о действии нормативных актов во времени нужно рассматривать с учетом еще двух аспектов.

Во-первых, нормативно-правовой акт не имеет обратной силы (эта юридическая аксиома сформулирована еще древнеримскими юристами). Нормативный документ действует только в отношении тех обстоятельств и случаев, которые возникли после введения его в действие. Это правило — необходимый фактор правовой стабильности, когда граждане и юридические лица должны быть уверены в том, что их правовое положение не будет ухудшено законом.

Во-вторых, нормативно-правовой акт может утратить силу, но отдельные его положения, нормы могут применяться к фактам, имевшим место во время его действия («переживание закона»). Это относится и к регулированию длящихся правоотношений.

Теперь об особом месте, которое занимают в системе законодательства указы Президента РФ, объявленного в соответствии со ст. 80 Конституции РФ главой государства. Указы, изданные Президентом, не должны противоречить Конституции и федеральным законам (ч. 3 ст. 90). В этом смысле указы Президента РФ по юридической силе стоят ниже федеральных законов и носят подзаконный характер. Но в отличие от нормативных актов Правительства они не носят исключительно исполнительный характер. Сложилась практика, когда указами осуществляется правовое регулирование по вопросам, еще не нашедшим отражения в законе, и их действие продолжается до тех пор, пока по данному вопросу не будет издана норма закона. Легитимность этой практики подтверждена решениями Конституционного Суда РФ. В частности, Конституционный Суд РФ определяет место указов Президента РФ как «восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов».

Несмотря на такое ясное предписание Конституционного Суда РФ, принятие закона не означает автоматической отмены, либо прекращения действия указов Президента РФ. Известно, что для этого Президентом РФ должно быть принято самостоятельное решение в те сроки, которые он сочтет необходимыми, либо вынесено решение суда, отменяющего соответствующий указ. Ни о первом, ни о втором варианте развития событий речи до настоящего времени не шло. Одновременно, ч. 7 Указа установлено, что утвержденное Указом Положение действует до вступления в силу федерального закона об организации торгов на закупку товаров, работ и услуг для государственных нужд, а такого закона не было и нет до настоящего времени. Так что, пока такие решения (Президента или суда) не приняты, сохраняется ситуация юридической неопределенности относительно действия тех или иных норм, закрепленных в Положении, утвержденном Указом № 305.

Часть 3 являет собой новый подход к системе нормативных актов в области закупок. Предшественник (Федеральный закон № 94-ФЗ) Закона о КС не предусматривал возможность принятия каких-либо нормативных актов на уровне субъектов РФ или местного самоуправления (кроме случаев, оговоренных в ст. 65 «Переходные положения» и то, только до принятия соответствующего акта Правительством). В качестве примера можно вспомнить неоднократные попытки субъектов закрепить своим нормативным актом право заказчиков устанавливать требование о внесении денежных средств в качестве обеспечения заявок на участие в запросе котировок. Однако такие попытки быстро прекратились, в том числе и в связи с определением Судебной коллегии по гражданским делам ВС России от 25 апреля 2007 г. № 67-Г07-1, в котором суд указал, что «С принятием Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ субъект РФ лишен права правового регулирования рассматриваемой области правоотношений» (цитата).

В Законе же о КС такое право делегировано субъектам РФ и органам местного самоуправления, но с условием, что нормотворчество ограничено лишь случаями, прямо предусмотренными законодательством РФ о контрактной системе (например, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ может своим актом «расширить» перечень товаров, работ, услуг, закупка которых проводится путем проведения электронного аукциона).

В 4 части содержится традиционное положение о главенствующем статусе международных договоров относительно Закона о КС. Данная норма корреспондируется с ч. 1 ст. 2 (основывается на положениях Конституции РФ, ГК РФ, БК РФ). Ч. 4 ст. 15 Конституции РФ прямо говорит о том, что в случае, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. ГК РФ и БК РФ, хотя и представляют собой следствие кодификации, но, тем не менее, являются Федеральными законами и в полном соответствии с Конституцией также содержат в себе аналогичную норму.

Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе  
Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

- 1) контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее - контрактная система в сфере закупок) - совокупность участников контрактной системы в сфере закупок (федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, иные федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление нормативно-правового регулирования и контроля в сфере закупок, Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", заказчики, участники закупок, в том числе признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок) и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд;
- 2) определение поставщика (подрядчика, исполнителя) - совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги для обеспечения государственных нужд (федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации) или муниципальных нужд либо в установленных настоящим Федеральным законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта;
- 3) закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее - закупка) - совокупность действий, осуществляемых в установленном настоящим Федеральным законом порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд. Закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта. В случае, если в соответствии с настоящим Федеральным законом не предусмотрено размещение извещения об осуществлении закупки или направление приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), закупка начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта;
- 4) участник закупки - любое юридическое лицо независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя;
- 5) государственный заказчик - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки;
- 6) муниципальный заказчик - муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки;
- 7) заказчик - государственный или муниципальный заказчик либо в соответствии с частью 1 статьи 15 настоящего Федерального закона бюджетное учреждение, осуществляющие закупки;
- 8) государственный контракт, муниципальный контракт - договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения соответственно государственных нужд, муниципальных нужд;

9) единая информационная система в сфере закупок (далее - единая информационная система) - совокупность информации, указанной в части 3 статьи 4 настоящего Федерального закона и содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - официальный сайт);

10) уполномоченный орган, уполномоченное учреждение - государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные статьей 26 настоящего Федерального закона;

12) федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок - федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок;

13) контрольный орган в сфере закупок - федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления муниципального района, орган местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок, а также федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю (надзору) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к государственному оборонному заказу и сведения о которых составляют государственную тайну (далее - контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа);

14) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок - орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный на осуществление функций по обеспечению (во взаимодействии с федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок) реализации государственной политики в сфере закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, организации мониторинга закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, а также по методологическому сопровождению деятельности заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации;

15) эксперт, экспертная организация - обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель, либо юридическое лицо (работники юридического лица должны обладать специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла), которые осуществляют на основе договора деятельность по изучению и оценке предмета экспертизы, а также по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

Главный и всеохватывающий термин «Контрактная система», обозначающий совокупность всех участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Понятие "Определение поставщика (подрядчика, исполнителя)", фактически, подменяет собой понятие "Размещение заказов", содержащееся в ст. 5 Федерального закона N 94-ФЗ. По сравнению с предшественником, Закон о КС устанавливает четкие границы этой стадии - от размещения извещения (направления приглашения) до заключения контракта. Примечательно то, что, в отличие от Федерального закона N 94-ФЗ виды закупок, не предполагающие размещение извещения (направление приглашения), не являются "Определением поставщика (подрядчика, исполнителя)".

Совокупность же всех действий: от размещения извещения (направления приглашения) и до исполнения обязательств сторонами контракта называется «Закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (закупка). В случае, если Законом о КС не предусмотрено размещение извещения (направление приглашения), «Закупка» начинается с заключения контракта и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.



Понятие «Участники закупки» дословно повторяет определение «Участники размещения заказа», содержащееся в Федеральном законе № 94-ФЗ. Примечательно то, что с момента заключения контракта, участник закупки, с которым заключается контракт, становится поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и, тем самым будет являться «носителем» сразу двух определений.

Субъектный состав основан на самих началах гражданского законодательства, базирующегося на признании равенства участников регулируемых им отношений, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав. Граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора (ст. 1 ГК РФ). Также в п. 1 ст. 764 ГК РФ содержится упоминание о том, что по государственному или муниципальному контракту подрядчиком может выступать юридическое или физическое лицо (упоминается лишь в привязке к подрядным работам для государственных или муниципальных нужд).

Граждане (физические лица) вправе заниматься предпринимательской деятельностью без образования юридического лица с момента государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя (п. 1 ст. 23 ГК РФ).

Юридическими же лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации), либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации) (ч. 1 ст. 50 ГК РФ). В той же главе 4 ГК РФ перечислены виды организационно-правовых форм юридических лиц.

Оговорка о формах собственности имеет происхождение из ч. 2 ст. 8 Конституции РФ и ч. 1 ст. 212 ГК РФ, согласно которым в России существуют частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

Под местом нахождения подразумевается, как территория РФ, так и весь остальной мир.

Под свободой «места происхождения капитала» подразумевается равенство роли российского и иностранного юридического или физического лица в качестве инвестора.

Определение «Государственный контракт, муниципальный контракт» не является новым, но требует к себе особого внимания.

Понятие содержит в себе несколько ключевых признаков:

- 1) Государственный контракт, муниципальный контракт является собой вид договора;
- 2) Одной стороной договора выступает государственный заказчик, действующий от имени РФ или субъекта РФ или муниципальный заказчик, действующий от имени муниципального образования (см. ч. 5 и ч. 6 комментируемой статьи);
- 3) Целью заключения такого договора является обеспечение государственных или муниципальных нужд.

Понятие «государственный или муниципальный контракт» используется в ряде статей ГК РФ, БК РФ и иных нормативных актах:

- § 4 гл. 30 ГК РФ «Поставка товаров для государственных или муниципальных нужд» в частности говорит, что поставка товаров для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основе государственного или муниципального контракта на поставку товаров для государственных или муниципальных нужд, а также заключаемых в соответствии с ним договоров поставки товаров для государственных или муниципальных нужд (ч. 1 ст. 525 ГК РФ);

- § 5 гл. 37 ГК РФ «Подрядные работы для государственных или муниципальных нужд» содержит статью 763, согласно которой подрядные строительные работы (ст. 740 ГК РФ), проектные и изыскательские работы (ст. 758 ГК РФ), предназначенные для удовлетворения государственных или муниципальных нужд, осуществляются на основе государственного или муниципального контракта на выполнение подрядных работ для государственных или муниципальных нужд (ч. 1 ст. 763 ГК РФ).

- ч. 2 ст. 72 БК РФ устанавливает, что государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, кроме случаев, установленных пунктом 3 настоящей статьи;

- Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 978, утверждающее «Правила принятия решений о заключении долгосрочных государственных (муниципальных) контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом»;

- Постановление Правительства МО от 6 июня 2008 г. № 426/20, утверждающее «Правила принятия решений о заключении долгосрочных государственных контрактов на выполнение работ (оказание услуг) с длительным производственным циклом для государственных нужд Московской области».

ГК РФ содержит основания заключения государственного или муниципального контракта (ст. 527 и отсылочные нормы статьи 765 и 778), порядок заключения (ст. 528 и отсылочные нормы ст. статьи 765 и 778).

Согласно п. 2 ст. 72 БК РФ государственные (муниципальные) контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств, кроме случаев, установленных пунктом 3 этой же статьи (напр. контракты, заключаемые в соответствии с государственной программой вооружения)

Понятие «Единая информационная система в сфере закупок» подразумевает под собой совокупность информации, указанной в Законе о КС и содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта единой информационной системы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Такая информация включает в себя планы закупок и реестр банковских гарантий, извещения о проведении торгов и библиотеку типовых контрактов, протоколы вскрытия конвертов с заявками на участие в открытых конкурсах и реестр контрактов и многое другое.

Понятие «Эксперт, экспертная организация». Термин «Эксперт», хоть и используется в Федеральном законе № 94-ФЗ, но применимо только к ограниченным действиям. Например, заказчик вправе привлекать независимых экспертов для проверки соответствия качества поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг требованиям, установленным контрактом. В Законе о КС привлечение экспертов предполагается в гораздо более широком поле. В частности, ст. 58 заказчиком дается право привлекать экспертов, экспертные организации в целях обеспечения экспертной оценки конкурсной документации, заявок на участие в конкурсах, соответствия участников требованиям предквалификационного отбора.

В соответствии с ч. 7 ст. 41 Закона о КС эксперт, экспертная организация, должностные лица экспертной организации несут ответственность за предоставление недостоверных результатов экспертизы, экспертного заключения или заведомо ложного экспертного заключения, за невыполнение экспертом, экспертной организацией требования ч. 3 ст. 41 Закона о КС в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Стоит заметить, что в данном случае, ответственность предполагается, например, за нарушение условий договора, заключенного между заказчиком и экспертом, но не означает «перекладывание» ответственности на них при проведении закупок. Например, при проведении экспертизы заявок на участие в конкурсах, эксперт не будет нести ответственность за неправомерное отклонение заявки участника, поскольку, в соответствии с ч. 4. Ст. 447 лишь конкурсная комиссия уполномочена дать заключение о признании лица, предложившего лучшие условия, выигравшим конкурс.

Статья 4. Информационное обеспечение контрактной системы в сфере закупок  
1. В целях информационного обеспечения контрактной системы в сфере закупок создается и ведется единая информационная система, взаимодействие которой с иными информационными системами в соответствии с частью 2 настоящей статьи обеспечивает:

- 1) формирование, обработку, хранение и предоставление данных (в том числе автоматизированные) участникам контрактной системы в сфере закупок в рамках отношений, указанных в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона;
  - 2) контроль за соответствием:
    - а) информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;
    - б) информации, включенной в планы-графики закупок (далее также - планы-графики), информации, содержащейся в планах закупок;
    - в) информации, содержащейся в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;
    - г) информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;
    - д) условий проекта контракта, направляемого в форме электронного документа участнику закупки, с которым заключается контракт, информации, содержащейся в протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
    - е) информации о контракте, включенной в реестр контрактов, заключенных заказчиками, условиям контракта;
  - 3) использование усиленной неквалифицированной электронной подписи (далее - усиленная электронная подпись) для подписания электронных документов, предусмотренных настоящим Федеральным законом;
  - 4) подачу заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в форме электронного документа, а также открытие доступа к таким заявкам в день и во время, которые указаны в извещении об осуществлении закупки. При этом участникам закупок должна быть обеспечена возможность в режиме реального времени получать информацию об открытии указанного доступа.
2. Порядок функционирования единой информационной системы, требования к технологическим и лингвистическим средствам единой информационной системы, в том числе требования к обеспечению автоматизации процессов сбора, обработки информации в единой информационной системе, порядок информационного взаимодействия единой информационной системы с иными информационными системами, в том числе в сфере управления государственными и муниципальными финансами, устанавливаются Правительством Российской Федерации.
3. Единая информационная система содержит:
- 1) планы закупок;
  - 2) планы-графики;
  - 3) информацию о реализации планов закупок и планов-графиков;
  - 4) информацию об условиях, о запретах и об ограничениях допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, перечень иностранных государств, групп иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены международные договоры о взаимном применении национального режима при осуществлении закупок, а также условия применения такого национального режима;
  - 5) информацию о закупках, предусмотренную настоящим Федеральным законом, об исполнении контрактов;
  - 6) реестр контрактов, заключенных заказчиками;
  - 7) реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
  - 8) библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов;
  - 9) реестр банковских гарантий;
  - 10) реестр жалоб, плановых и внеплановых проверок, их результатов и выданных предписаний;
  - 11) перечень международных финансовых организаций, созданных в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международных финансовых организаций, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры;
  - 12) результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок;

- 13) отчеты заказчиков, предусмотренные настоящим Федеральным законом;
  - 14) каталоги товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
  - 15) нормативные правовые акты, регулирующие отношения, указанные в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона;
  - 16) информацию о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также о размещаемых заказчиками в соответствии с частью 5 статьи 22 настоящего Федерального закона запросах цен товаров, работ, услуг;
  - 17) иные информацию и документы, размещение которых в единой информационной системе предусмотрено настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами.
4. Информация, содержащаяся в единой информационной системе, является общедоступной и предоставляется безвозмездно. Сведения, составляющие государственную тайну, в единой информационной системе не размещаются.
  5. Информация, содержащаяся в единой информационной системе, размещается на официальном сайте.
  6. Правительством Российской Федерации определяются один или несколько федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке функциональных требований к единой информационной системе, по созданию, развитию, ведению и обслуживанию единой информационной системы, по установлению порядка регистрации в единой информационной системе и порядка пользования единой информационной системой.
  7. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вправе создавать региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок, интегрированные с единой информационной системой.
  8. Единые требования к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок устанавливаются Правительством Российской Федерации.
  9. Порядок функционирования и использования региональных и муниципальных информационных систем в сфере закупок устанавливается актами соответственно высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций.
  10. Интеграция информационных систем, указанных в части 7 настоящей статьи, с единой информационной системой достигается посредством:
    - 1) информационного взаимодействия указанных систем с единой информационной системой, обеспечивающего гарантированную передачу в единую информационную систему и размещение в ней электронных документов и информации, предусмотренных настоящим Федеральным законом. Если формирование таких электронных документов и информации осуществляется в региональных и муниципальных информационных системах в сфере закупок, исчисление предусмотренных настоящим Федеральным законом сроков размещения таких электронных документов и информации в единой информационной системе начинается с момента фиксации времени поступления таких электронных документов и информации в единую информационную систему;
    - 2) пользования указанными информационными системами базами данных единой информационной системы;
    - 3) установления единых технологических и лингвистических требований к информации, обработка которой осуществляется в указанных системах;
    - 4) размещения информации о закупках на официальном сайте.
  11. Создание информационных систем в сфере закупок, не интегрированных с единой информационной системой, не допускается, за исключением случая, предусмотренного частью 24 статьи 112 настоящего Федерального закона.
  12. В случае, если информация, предусмотренная пунктами 1 - 15 части 3 настоящей статьи и размещенная в единой информационной системе, не соответствует информации, размещенной в иных информационных системах в сфере закупок, приоритет имеет информация, размещенная в единой информационной системе.

Целями создания единой информационной системы, помимо, собственно, информационного обеспечения контрактной системы, являются реализация ее принципов, в первую очередь, принципа открытости и прозрачности и принципа единства. Кроме того, единая информационная система должна обеспечить значительное расширение информационного поля системы государственных и муниципальных закупок, создать благоприятные условия для поставщиков, повысить конкуренцию.

В Федеральном законе № 94-ФЗ эта роль отводилась: официальным печатным изданиям, официальным сайтам муниципальных образований, официальным сайтам субъектов РФ, официальному сайту РФ в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов. С 20 февраля 2006 года, на основании распоряжения Правительства РФ № 229-р адресом официального сайта РФ для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд определен [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru). Этим же распоряжением Минэкономразвития России определено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению указанного официального сайта. Распоряжением Правительства РФ от 17 марта 2008 года № 330-р сайт стал охватывать и субъекты РФ с муниципальными образованиями, а с 1 января 2011 года вступила в силу норма, закрепленная в Федеральном законе от 24.07.2007 г. № 218-ФЗ (в редакции Федерального закона от 08.05.2010 г. № 83-ФЗ), уже напрямую определившая официальным сайтом [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru).

Закон о КС не ограничивает субъекты РФ и муниципальные образования в создании своих собственных информационных систем, но при условии интеграции последних с единой системой. Требования к региональным и муниципальным информационным системам устанавливаются единые, а частью 12 данной статьи Закон придает единой информационной системе главенствующий статус по отношению к иным системам. Право же установления порядка функционирования и использования таких систем делегировано на соответствующий уровень – высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ и местным администрациям.

Функционально единая информационная система обеспечивает взаимодействие с иными информационными системами при прохождении всего закупочного цикла – от планирования до аудита эффективности. В 1 части особо выделен пункт 2 о роли единой информационной системы при осуществлении контроля (вступает в силу с 01.01.2016 г.), а именно - обеспечение контроля практически за всей закупочной информацией: от стадии планирования до внесения в реестр контрактов информации о последних.

Пункт 2 содержит отсылку к нормативному правовому акту Правительства РФ, призванному определить порядок функционирования единой информационной системы и требования к ней. В Федеральном законе № 94-ФЗ эта роль отводилась федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативное правовое регулирование в сфере размещения заказов (Минэкономразвития России), правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (Казначейство России).

Пункт 3 перечисляет ту информацию, которая должна содержаться в единой информационной системе. Перечень включает в себя информацию, касающуюся всего закупочного цикла – от планирования до аудита эффективности. Относительно Федерального закона № 94-ФЗ появилась новая информация, сопровождающая закупочную деятельность:

- планы закупок (ранее – только планы-графики);
- информация о реализации планов закупок и планов-графиков;
- результаты мониторинга закупок, контроля и аудита в сфере закупок;
- отчеты заказчиков, предусмотренные законом о КС;
- каталоги продукции;
- библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов;
- информация о ценах продукции и запросах цен;

- реестр банковских гарантий;

Если первые четыре пункта являются закономерным развитием самой закупочной системы (причем первые три вступают в силу только с 01.01.2016 г.), то остальные являются принципиально новыми для России.

Каталоги товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов призваны помочь формированию единообразного подхода к закупкам. Например, вступающая в силу ч. 4. ст. 23 Закона о КС предусматривает, что наименование объекта закупки в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, указывается в соответствии с каталогом товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Информация о ценах продукции и запросах цен используется, в частности, в целях определения начальной цены контракта методом сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) (ч. 5 ст. 22 Закона о КС).

Понятие банковской гарантии дано в ст. 368 ГК РФ. В силу банковской гарантии банк, иное кредитное учреждение или страховая организация (гарант) дают по просьбе другого лица (принципала) письменное обязательство уплатить кредитору принципала (бенефициару) в соответствии с условиями даваемого гарантом обязательства денежную сумму по представлении бенефициаром письменного требования о ее уплате.

Создание реестра банковских гарантий - яркая иллюстрация того, что происходит на рынке госгарантий. Имеется ввиду появление огромного числа фальшивых гарантий, особенно на рынке госзаказа. Сами банкиры оценивают долю фальшивок на рынке в 80-90%, при том, что именно для обеспечения госзаказа и выдается большая часть (80-90%) всех банковских гарантий. Объем рынка госзакупок — около 6 трлн. руб. Обеспечение госконтракта обычно составляет 5-15%. Приняв фальшивую гарантию, государство теряет «страховку» от неисполнения поставщиком своих обязательств.

Такое распространение фальшивых банковских гарантий неоднократно ставило вопрос о создании реестра, с целью дать заказчикам возможность проверить легитимность представленной им гарантии. Например, Правительство г. Москвы еще в октябре 2011 года выпустило распоряжение № 792-РП «Об утверждении регламента проверки заказчиками города Москвы банковских гарантий, представляемых победителями торгов в качестве обеспечения исполнения контракта» (в ред. распоряжения Правительства Москвы от 10.09.2012 № 525-РП).

Планом мероприятий по реализации Закона о КС, принятым Правительством РФ, Минфину, Минэкономразвития, Минкомсвязи, ФАС при участии Банка России поручено к сентябрю 2013 года разработать требования к форме банковской гарантии, порядок ведения и размещения в единой информационной системе реестра и пр.

Также статья предусматривает обязательную интеграцию информационных систем субъектов РФ и муниципальных образований с единой информационной системой и, как уже упоминалось, оговаривая главенствующий статус единой информационной системе по отношению к иным системам (ч. 12 Закона о КС).

#### Статья 5. Организация электронного документооборота в контрактной системе в сфере закупок

1. В рамках отношений, указанных в части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона, допускается обмен электронными документами, предусмотренными настоящим Федеральным законом, между участниками контрактной системы в сфере закупок, в том числе подача заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), окончательных предложений. При этом указанные заявки, окончательные предложения и документы должны быть подписаны усиленной электронной подписью и поданы с использованием единой информационной системы.

2. Ключи усиленной электронной подписи, а также сертификаты ключей проверки электронных подписей, предназначенные для использования в целях настоящего Федерального закона, должны быть созданы и выданы удостоверяющими центрами,

получившими аккредитацию на соответствие требованиям Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ "Об электронной подписи", или в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации, удостоверяющими центрами, созданными в соответствии с нормами права иностранного государства.

3. Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий, федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок, устанавливает порядок использования усиленных электронных подписей в единой информационной системе и на электронных площадках, порядок взаимодействия удостоверяющих центров с единой информационной системой и электронными площадками, ответственность таких удостоверяющих центров, а также совместно с федеральным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности устанавливает требования к сертификатам ключей проверки электронной подписи и ключам усиленной электронной подписи, используемым в единой информационной системе и на электронных площадках, в том числе с учетом обязательств, установленных международными договорами Российской Федерации.

Часть 1 устанавливает, что между участниками допускается обмен электронными документами, предусмотренными Законом о КС. Это могут быть, как, прямо упомянутые в статье, заявки (напр. на участие в конкурсе), так и другие документы (напр. конкурсная документация, разъяснения положений конкурсной документации и др.).

Понятие "электронный документ" установлено в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и защите информации". Это документированная информация, представленная в электронной форме, то есть в виде, пригодном для восприятия человеком с использованием электронных вычислительных машин, а также для передачи по информационно-телекоммуникационным сетям или обработки в информационных системах.

В соответствии с ч. 1 ст. 5 Федерального закона от 6 апреля 2011 года № 63-ФЗ «Об электронной подписи», видами электронных подписей являются простая электронная подпись и усиленная электронная подпись. Различаются усиленная неквалифицированная электронная подпись и усиленная квалифицированная электронная подпись.

Во исполнение статьи 16 Федерального закона № 63-ФЗ аккредитацию удостоверяющих центров осуществляет Минкомсвязи России, как федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере использования электронной подписи.

#### Статья 6. Принципы контрактной системы в сфере закупок

Контрактная система в сфере закупок основывается на принципах открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Статья перечисляет принципы, на которых основана КС. Опять же, следует отметить отсутствие принципа максимально эффективного удовлетворения потребностей государства.

#### Статья 7. Принципы открытости и прозрачности

1. В Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе в сфере закупок.

2. Открытость и прозрачность информации, указанной в части 1 настоящей статьи, обеспечиваются, в частности, путем ее размещения в единой информационной системе.

3. Информация, предусмотренная настоящим Федеральным законом и размещенная в единой информационной системе, должна быть полной и достоверной.

Статья 7 провозглашает принципы открытости и прозрачности в сфере закупок. В статье говорится, что одним из путей ее обеспечения, является размещение информации в единой информационной системе. Больше ни о каких других способах законодатель прямо не говорит, но применяя оборот «в частности» оставляет возможность обеспечивать открытость и прозрачность и любыми другими способами.

Часть 3 содержит требование к полноте и достоверности информации, размещаемой в единой информационной системе. Если с полнотой информации помогает определиться сам Закон о КС, то с определением «достоверность» могут возникнуть сложности, причем 94-ФЗ передает их «по наследству» Закону о КС.

При размещении заказов в рамках Федерального закона № 94-ФЗ частой причиной для отклонения заявок служило указание в заявке «недостоверных» сведений. Пункт 1 части 1 статьи 12 Федерального закона № 94-ФЗ императивно предписывает комиссии не допускать участника размещения заказа к участию в конкурсе или аукционе в случае наличия в документах, представляемых участниками размещения заказа недостоверных сведений о самом участнике или о предлагаемых товарах, работах, услугах. И на протяжении всего времени действия 94-го закона не утихали жаркие споры о том, к каким именно сведениям можно применять термин «недостоверные». Для того, чтобы разобраться, юристам пришлось обратиться к словарям:

*Толковый словарь Ожегова: «Достоверный: верный, не вызывающий сомнений. Достоверные сведения».*

*Толковый словарь Ушакова: «Достоверный: подлинный, несомненный, не вызывающий сомнений».*

*Толковый словарь Ефремовой: «Недостоверный: не обладающий достоверностью, весьма сомнительный».*

Таким образом, было выделено ключевое условие для признания сведений достоверными – они не должны вызывать сомнений. Причем источник этой «недостоверности» можно условно разделить на две части: указание на недостоверность содержится в сведениях и эти сведения, сами по себе вызывают сомнения. Например, последнее часто встречалось и встречается в заявках, в которых указаны несуществующие модели или несуществующие характеристики товаров.

#### Статья 8. Принцип обеспечения конкуренции

1. Контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

2. Конкуренция при осуществлении закупок должна быть основана на соблюдении принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям настоящего Федерального закона, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Статья 8 устанавливает направленность контрактной системы на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Довольно странный и весьма спорный тезис. Сама суть закупок для государственных нужд – наилучшее удовлетворение потребностей покупателя (государства), а не создание режима наибольшего благоприятствования в целях обеспечения благосостояния продавца. Он должен служить иным целям, а конкуренция находится в компетенции своего закона - Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Как принято в правовой системе, практически любая отрасль регулируется комплексом нормативных актов, поэтому законы могут дополнять друг друга, но никак не подменять или дублировать.



Ч. 2 ст. 1. Закона о конкуренции определяет среди целей закона предупреждение и пресечение: недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Кроме того, закон о конкуренции содержит специальную главу, посвященную антимонопольным требованиям к торгам, запросу котировок цен, на товары, особенностям заключения договоров с финансовыми организациями, заключению договоров в отношении государственного и муниципального имущества (гл. 4).

Часть 2 статьи 8 раскрывает понятие «обеспечение конкуренции», применяемое в части 1 - соблюдение принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг. Не вполне законченная норма, поскольку в данном контексте должно звучать «обеспечении условий соблюдения принципа ...».

В целом же комментируемая часть, фактически, воспроизводит нормы ст. 17 Федерального закона № 135-ФЗ «Антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары», согласно которой при проведении торгов, запроса котировок цен на товары запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции (ч. 1), а также запрещается не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в торгах, запросе котировок.

#### Статья 9. Принцип профессионализма заказчика

1. Контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа в сфере закупок на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок.

2. Заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 9 обобщает известную фразу «В закупках должны работать профессионалы!». Первая часть статьи информирует, что контрактная система в сфере закупок предусматривает осуществление деятельности заказчика, специализированной организации и контрольного органа на профессиональной основе с привлечением квалифицированных специалистов, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок. Однако, до настоящего времени, в России не существует такой квалификации, как «закупщик». На данный момент не существует программы подготовки специалистов для данной области в высших образовательных учреждениях в рамках высшего профессионального образования. Все обучение, в 99,9% случаев сводится в краткий месячный курс повышения квалификации.

В отличие от России, в США уже в 1976 г. был образован Федеральный институт закупок, осуществляющий подготовку и повышение квалификации работников данного профиля. Причем, принимая во внимание "чувствительность" должности закупщика, конгресс США законом от 1988 г. установил требования к добропорядочности данной категории служащих (стандарты этического поведения). К слову сказать, наш контролирующий орган — Федеральная антимонопольная служба в феврале 2011г. приняла этический кодекс государственных гражданских служащих Федеральной антимонопольной службы. Но по сути дела - это всего лишь свод моральных норм, которым должен следовать отдельный человек или коллектив людей. Этический кодекс регулируют межличностные отношения и придает особый моральный смысл всей совместной деятельности людей, в данной случае антимонопольной службы. Но принципы, заложенные в нем настолько общие, что выделить там контролеров в области госзакупок, невозможно.

Согласно ч. 5 ст. 62 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» — повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года.

С 1 января 2009 года вступило в силу Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362 «Об утверждении государственных требований к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации». Данное постановление принято во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28 декабря 2006 г. № 1474 «О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации». Обучение осуществляется по дополнительной профессиональной образовательной программе «Управление государственными и муниципальными заказами» в соответствии с утвержденными Министерством образования и науки Российской Федерации требованиями (прим. требований к базовому образованию нет).

Так, согласно данным требованиям, нормативный срок прохождения повышения квалификации (в рамках единой Программы) вне зависимости от используемых технологий обучения должен составлять не менее 120 аудиторных часов для базового уровня. Каких-то жестких требований к программе не существует, есть требования к тому, что должен знать и уметь специалист, прослушавший курс. Также, есть примерное содержание учебных программ (модулей). Конкретное название и содержание учебных модулей по разделам специализации, а также содержание и длительность базовых дисциплин определяются образовательным учреждением самостоятельно. Образовательное учреждение имеет право изменять до 30% содержания программы при сохранении базового минимума содержания, установленного этими самыми требованиями.

Вторая же часть, продолжая декларирование профессионализма при осуществлении закупок, предусматривает принятие мер по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок. Однако из второй части статьи, почему-то исчез один из субъектов, перечисленных в первой – контрольный орган. Вряд ли законодатель сознательно исключил контролеров из этого круга, считая, что повышение квалификации и образования им ни к чему. В свете ужасающего уровня контроля во времена действия 94-го, приходится констатировать факт того, что и в этих органах не всегда работают достаточно квалифицированные специалисты. Подтверждением может служить довольно большое количество успешных обжалований в судах их решений. Например, согласно отчету ФАС России количество проигранных органами ФАС России дел за три квартала 2011 года составляет целых 22% от общего количества обжалованных решений. Получается, что более пятой части обжалуемых решений (постановлений) являются недействительными. Так что, приходится признать, что законодатель «погорячился», поставив контролерам оценку «автоматом».

#### Статья 10. Принцип стимулирования инноваций

Заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции.

Статья 10 посвящена принципу стимулирования инноваций. Инновационная продукция. Это словосочетание стало очень модным за последние несколько лет.

В законодательстве же, термин «инновационный», если и упоминается, то весьма расплывчато. Например, в Федеральном законе от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», согласно которому, план закупки инновационной продукции размещается заказчиком на официальном сайте на период от пяти до семи лет. Критерии же отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции устанавливаются федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности.

Но однозначно сказать, какую все-таки продукцию подразумевать под инновационной пока не может никто. Например, МЧС России, в соответствии с законом о закупках отдельных

юридических лиц, ведомство выпустила приказ от 14 декабря 2012 г. № 768 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции» (Зарегистрировано в Минюсте России 18.02.2013 № 27137).

Здесь инновационность характеризуется лишь общими, неопределенными характеристиками: потребительские свойства товара должны быть улучшенными, должны обладать положительным экономическим эффектом реализации, товар, работа, услуга должны иметь прикладной характер и практическое применение и пр.

Примерно то же самое можно сказать и о Приказе Минпромторга России от 01.11.2012 N 1618 "Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции по отраслям, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства промышленности и торговли Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 11.03.2013 № 27584)

Существует терминология Организации экономического сотрудничества и развития (сокр. ОЭСР), которая применяется в российской статистике уже 15 лет: инновационным продуктом считается товар, который выпускается не более трех лет и сильно отличается по сравнительным характеристикам от уже существующего.

Безусловно, все эти определения слишком общие и их необходимо конкретизировать, ведь многое будет зависеть от критериев.

#### Статья 11. Принцип единства контрактной системы в сфере закупок

Контрактная система в сфере закупок основывается на единых принципах и подходах, предусмотренных настоящим Федеральным законом и позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок.

Статья провозглашает единство принципов и подходов, применяемых в контрактной системе. В чем, надо признаться, нас могут ожидать большие трудности.

Взять хотя бы проблемы с «Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, продукции и услуг» (ОК 004-93), утвержденный постановлением Госстандарта от 06.08.1993 г. № 17, которому, мягко говоря, очень далеко до «совершенства». Два десятка лет существует документ и ровно столько же заказчики сталкиваются с трудностями, пытаясь понять к каким кодам, группировкам отнести те или иные товары, работы, услуги. Как пример, можно привести данные, полученные с официального сайта [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru). Одно и то же действие – «Закупку и установку окон (дверей) ПВХ», заказчики классифицировали 13-ю разными способами (от 4540215 – *Заполнение оконных проемов с установкой подоконных досок* до 9314109 – *Ремонт и замена оконных и дверных коробок, переплетов, полофорточек, замена скобяных изделий*);

Или закупки компьютерной техники с установленным программным обеспечением. Большинство таких закупок выглядят так: «Поставка сервера и лицензионного программного обеспечения». Классификация товаров, работ, услуг: 3020000 - *Электронно - вычислительная техника, ее детали и принадлежности*.

Хотя программное обеспечение в спецификациях обычно идет отдельными пунктами и имеет свою цену.

Кто-то закупает программное обеспечение и кодирует, как технические средства: «Установка общесистемного программного обеспечения (с поставкой необходимых лицензий, неисключительных прав на программное обеспечение)» (3020060 - *Технические средства для обслуживания электронно - вычислительной техники*).

Другие покупают сервер и программное обеспечение к нему двумя отдельными аукционами, но кодирует одинаково. «Закупка компьютерной техники (сервер)» и «Закупка программного обеспечения для сервера» (оба 3020020 - *Комплексы и машины вычислительные цифровые*).

Один заказчик перестраховывается и включает на всякий случай кучу кодов. «Поставка серверного оборудования и программного обеспечения для развития системы адресного взаимодействия, ввод в эксплуатацию аппаратных средств и установку программного

обеспечения». В этом случае, классификация выглядит, как: 3020000 - Электронно - вычислительная техника, ее детали и принадлежности, 3020060 - Технические средства для обслуживания электронно - вычислительной техники, 3020196 – Комплексы вычислительные управляющие, 3020206 - ЭВМ управляющие, 3020321 – Устройства питания стационарные, 7260000 - Системы и прикладные программные средства.

В другом случае «Закупка компьютерной техники с предустановленным программным обеспечением» классифицируется: 3020000 - Электронно - вычислительная техника, ее детали и принадлежности и 7260000 - Системы и прикладные программные средства.

Поэтому, конечно, несовершенство действующего классификатора оказывает существенное влияние на формирование параметров отраслевых групп в сфере государственного заказа и искажает картину при принятии решений заказчиками.

Но, кроме всего, несовершенство ОКДП порождает еще одну, причем сверхважную проблему – путаница в нем контролирующих органов. Самая распространенная ситуация – это наказание заказчика за размещение заказа в форме конкурса, тогда как, по мнению контролеров, необходимо было проводить аукцион. Но проблема не только в классификаторе.

К сожалению, приходится констатировать, что существующая в настоящее время, система контроля оказывает не только положительное, но и негативное воздействие на становление и функционирование системы размещения заказов, в целом. Значительную роль в этом играет отсутствие единых подходов при проверках не только в рамках работы различных контролирующих органов, но и территориальных подразделений одного органа. Так, в ряде случаев в разных регионах при проведении внеплановых проверок разные Управления федеральной антимонопольной службы выносили по схожим вопросам зачастую диаметрально противоположные решения.

Отсутствие единых подходов, методологии осуществления контроля не позволяют провести комплексный анализ нарушений законодательства, выявить сопутствующие нарушения и, в первую очередь, сами причины нарушений. Необходимы методические материалы и рекомендации, направленные на организацию и проведение контроля в сфере размещения заказов, которые позволят проводить контрольные мероприятия, подготавливать отчеты (акты), вырабатывать рекомендации по единым стандартам.

Например, в рамках реализации проекта "Повышение эффективности закупок для государственных нужд", являвшимся составной частью программы проведения административной реформы в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре на 2006-2008 годы была создана методика осуществления контроля в области размещения заказов. Пройдя успешную апробацию, данная методика была утверждена приказом от 04.09.08 № 9 Департамента экономической политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры для применения, что позволило начать применять единые подходы при осуществлении контроля.

Статья 12. Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективность осуществления закупок

1. Государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2. Должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок и нормативными правовыми актами, указанными в частях 2 и 3 статьи 2 настоящего Федерального закона.

В статье заложены принципы «достижения заданных результатов» и персональной ответственности за соблюдение требований, установленных законодательством РФ о контрактной системе.

Принцип «достижения заданных результатов» полностью соответствует принципам всей бюджетной политики в России, проводимой в последние годы. Управление государственными расходами, в значительной мере, определяется порядком планирования, утверждения и исполнения бюджета. Реформирование этих процедур является важным инструментом повышения эффективности государственных расходов и имеет своей целью совершенствование бюджетного процесса за счет тесной взаимосвязи между выделяемыми бюджетными ресурсами и ожидаемыми (фактическими) результатами их использования.

В середине 2000-х годов в России началось внедрение бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), меняющего в корне, не только содержание всех стадий бюджетного процесса, но и саму концепцию управления государственными расходами. Суть такой системы - распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими бюджетными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг).

Концепция реформирования бюджетного процесса была одобрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2004 года № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов», имеющая целью смещение акцентов бюджетного процесса от "управления бюджетными ресурсами (затратами)" на "управление результатами" путем повышения ответственности и расширения самостоятельности участников бюджетного процесса и администраторов бюджетных средств.

Одним из основных принципов Закона о КС является «принцип персональной ответственности».

К какой ответственности могут быть привлечены должностные лица, виновные в несоблюдении требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе? Это может быть:

*Дисциплинарная ответственность* – форма воздействия на лиц, нарушающих правила трудовых отношений, уставов, служебных инструкций путем наложения дисциплинарных взысканий.

Дисциплинарные взыскания на государственных служащих налагаются по результатам служебных проверок в соответствии с правилами Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». За совершение дисциплинарного проступка, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;

- выговор;

- предупреждение о неполном должностном соответствии;

- увольнение с гражданской службы по основаниям, установленным п. 2, пп. «а» - «г» п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Федерального закона № 79-ФЗ.

*Гражданско-правовая ответственность* – вид юридической ответственности, заключающийся в применении к правонарушителю установленных законом или договором мер воздействия, влекущих для него экономические невыгодные последствия имущественного характера: возмещение убытков, уплату неустойки (штрафа, пени), возмещение вреда.

Например, статьями 527, 533, 534 Гражданского кодекса российской Федерации установлено, что поставщик (исполнитель) не только имеет право требовать возмещение убытков, которые причинены поставщику (исполнителю) в связи с выполнением государственного контракта, но и в ряде случаев государственный или муниципальный заказчик обязан их возместить. Например, в случаях, предусмотренных законом, государственный или муниципальный заказчик вправе полностью или частично отказаться от товаров, поставка которых предусмотрена государственным или муниципальным контрактом, при условии возмещения поставщику убытков, причиненных таким отказом (ст. 534 ГК РФ).

*Административная ответственность* - вид юридической ответственности, который определяет обязательства субъекта претерпеть лишения государственно-властного характера за совершенное административное правонарушение.

Согласно статье 2.4. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, административной ответственности подлежит должностное лицо в случае совершения им административного правонарушения в связи с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих служебных обязанностей.

Под должностным лицом в КоАП следует понимать лицо, постоянно, временно или в соответствии со специальными полномочиями осуществляющее функции представителя власти, то есть наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся в служебной зависимости от него, а равно лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Следует отметить, что наложение административного наказания связано не с «объектом» правоотношений, как зачастую ошибочно считают, а с «субъектом» (лицом, совершившим правонарушение). Как следует из ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ, административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

«Субъектом» может являться как физическое, так и юридическое лицо. Например, при совершении правонарушения заказчиком ответственность несет как заказчик в целом (как юридическое лицо), так и его должностные лица (физическое лицо). Данная норма закреплена в ч. 3 ст. 2.1 КоАП РФ, в соответствии с которой назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Кроме того, при совершении ряда правонарушений, ответственность наступает за каждое правонарушение. Это норма закреплена в ч. 1 ст. 4.4 КоАП РФ – при совершении лицом двух и более административных правонарушений административное наказание назначается за каждое совершенное административное правонарушение.

*Уголовная ответственность* - один из видов юридической ответственности, основным содержанием которого выступают меры, применяемые государственными органами к лицу в связи с совершением им преступления. Согласно статье 19 Уголовного кодекса Российской Федерации, уголовной ответственности подлежит только вменяемое физическое лицо, достигшее возраста, установленного УК РФ.

### Статья 13. Цели осуществления закупок

В соответствии с настоящим Федеральным законом заказчиками осуществляются закупки для обеспечения федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд, а именно для:

- 1) достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными программами субъектов Российской Федерации (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов Российской Федерации), муниципальными программами;
- 2) исполнения международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация, за исключением исполняемых в соответствии с соответствием с пунктом 1 настоящей статьи государственных программ;

3) выполнения функций и полномочий государственных органов Российской Федерации, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов, за исключением выполняемых в соответствии с пунктами 1 и 2 настоящей статьи функций и полномочий. Статья 13 перечисляет цели, для реализации которых заказчиками осуществляются закупки. Сюда входят государственные, региональные и муниципальные программы (в том числе, федеральные целевые программы и др.), исполнение международных обязательств Российской Федерации, реализация межгосударственных целевых программ, участником которых является Россия, выполнение функций и полномочий государственных органов РФ и субъектов, органов управления государственными и территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

О поставках продукции для федеральных государственных нужд в целях реализации федеральных целевых программ говорит Федеральный закон от 13 декабря 1994 года № 60-ФЗ «О поставках продукции для Федеральных государственных нужд». В соответствии с ч. 1 ст. 1 этого Закона, Федеральные государственные нужды, в том числе перечень федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация, и объемы их финансирования из федерального бюджета предусматриваются в федеральном законе о федеральном бюджете на планируемый период. 3. Утвердить прилагаемый Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации Федерального закона «О поставках продукции для Федеральных государственных нужд».

Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ определяет Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Функции и полномочия органов регулируются соответствующими нормативными актами. Например, соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" Правительство Российской Федерации постановлением от 7 апреля 2004 г. № 185 «Вопросы министерства финансов Российской Федерации» определило функции и полномочия министерства.

#### Статья 14. Применение национального режима при осуществлении закупок

1. При осуществлении заказчиками закупок к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств, работам, услугам, соответственно выполняемым, оказываемым иностранными лицами, применяется национальный режим на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами Российской Федерации.
2. Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок размещает перечень иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены международные договоры, указанные в части 1 настоящей статьи, и условия применения национального режима в единой информационной системе.
3. В целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей Правительством Российской Федерации устанавливаются запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок. Определение страны происхождения указанных товаров осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.
4. Федеральный орган исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок по поручению Правительства Российской Федерации устанавливает условия допуска для целей осуществления закупок товаров, происходящих из иностранного

государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, за исключением товаров, работ, услуг, в отношении которых Правительством Российской Федерации установлены запрет, ограничения в соответствии с частью 3 настоящей статьи.

5. Нормативные правовые акты, устанавливающие в соответствии с частями 3 и 4 настоящей статьи запрет на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, условия, ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг, подлежат обязательному опубликованию в порядке, установленном для официального опубликования нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации или нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, и в течение трех рабочих дней с даты опубликования подлежат размещению в единой информационной системе.

В части 1 статьи определены условия допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами.

По сравнению с Федеральным законом № 94-ФЗ этот подход изменился существенно. Дело в том, что предшественник (94-ФЗ) предусматривал для «иностранцев» равные условия «по умолчанию», допуская применение какого-либо особого национального режима лишь в случае, если иное установлено международным договором РФ, самим 94-м или иными федеральными законами.

Теперь же национальный режим на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, соответственно выполняемыми, оказываемыми российскими лицами, применяется в случаях и на условиях, которые предусмотрены международными договорами РФ.

На первый взгляд, данная норма отвечает принципу, закрепленному в п. 4 ст. 4 Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности», предусматривающем «взаимость в отношении другого государства (группы государств)». Да и п. 3 ст. 29 этого закона (164-ФЗ), говорят, что «Товарам, происходящим из иностранного государства или групп иностранных государств, предоставляется режим не менее благоприятный, чем режим, предоставляемый аналогичным товарам российского происхождения». Но, тут же, мы натываемся на оговорку, что положения ст. 29 не применяются к поставкам товаров для государственных или муниципальных нужд. То же самое касается и работ с услугами (п. 2 ст. 34).

Статья 6 ранее действовавшего Федерального закона от 06.05.1999 № 97-ФЗ "О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд" (утратил силу с 01.01.2006 г.), допускала участие иностранных производителей в конкурсах, только если производство товаров (работ, услуг) в России отсутствовало или было экономически нецелесообразно.

Таким образом, пройдя через уровень максимальной либерализации условий допуска иностранной продукции, данным положением (в отличие от Федерального закона № 94-ФЗ) российское законодательство обозначило резкий отступ от принятых в мировой практике норм. Например, п. 1 ст. 8 Типового закона ЮНСИТРАЛ о публичных закупках гласит, что «поставщики или подрядчики допускаются к участию в процедурах закупок независимо от государственной принадлежности, за исключением случаев, когда на основаниях, указанных в подзаконных актах о закупках или других положениях законодательства данного государства, закупающая организация решает ограничить участие в процедурах закупок на основе государственной принадлежности».

Или, взять наших западных соседей – Украину. Ч. 1 ст. 5. Закона Украины от 01.06.2010 г. № 2289-VI «Об осуществлении государственных закупок» провозглашает недискриминацию участников путем обеспечения равных условий отечественным и иностранным участникам процедур закупок.

Но Федеральный закон № 44-ФЗ принимает во внимание только международные договоры РФ. Порядок заключения, выполнения и прекращения международных договоров РФ



определяет Федеральный закон от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации».

Перечень иностранных государств, с которыми Российской Федерацией заключены международные договоры, и условия применения национального режима размещаются в единой информационной системе Федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок.

Часть 3 предоставляет Правительству РФ право устанавливать запреты и ограничения допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей.

По сравнению с предшественником (Федеральный закон № 94-ФЗ), список целей существенно расширился. 94-ФЗ предусматривал лишь один повод устанавливать ограничения на допуск «импортной» продукции – когда размещение заказов производится для нужд обороны страны и безопасности государства.

На основании данной нормы были изданы:

- Постановление Правительства РФ от 13 июня 2006 г. № 369 «Об установлении запретов и ограничений допуска товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами, для целей размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства (утратило силу);

- Постановление Правительства РФ от 7 февраля 2011 г. № 56 «Об установлении запретов и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, в рамках размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства».

Определение страны происхождения указанных товаров осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

20 ноября 2009 года в Ялте было подписано «Соглашение «О правилах определения страны происхождения товаров в Содружестве Независимых Государств», в рамках которого были приняты Правила определения страны происхождения товаров, являющиеся неотъемлемой частью Соглашения.

В Таможенном кодексе таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества (высшего органа таможенного союза) на уровне глав государств от 27 ноября 2009 года № 17) определению «Страна происхождения товаров» посвящена глава 7. В частности, общими положениями (ст. 58) закреплено, что «Страной происхождения товаров считается страна, в которой товары были полностью произведены или подвергнуты достаточной обработке (переработке) в соответствии с критериями, установленными таможенным законодательством таможенного союза. При этом под страной происхождения товаров может пониматься группа стран, либо таможенные союзы стран, либо регион или часть страны, если имеется необходимость их выделения для целей определения страны происхождения товаров» (ч. 1 ст. 58).

Определение страны происхождения товаров осуществляется «в соответствии с международными договорами государств - членов таможенного союза, регулирующими правила определения страны происхождения товаров. Определение страны происхождения товаров, происходящих с территории государства - члена таможенного союза, осуществляется в соответствии с законодательством такого государства - члена таможенного союза, если иное не установлено международными договорами» (ч. 3 ст. 58).

Часть 4 оговаривает установление Федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы условий допуска «иностранной» продукции. При этом, такие действия могут предприниматься только по поручению Правительства РФ.

Такое регулирование характерно для всей современной истории госзакупок в России. Например, 25.12.1998 г. было подписано "Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о создании равных условий субъектам хозяйствования". Протоколом к указанному соглашению принято решение об обеспечении начиная с января 1999 г. равного взаимного доступа субъектов хозяйствования к участию в тендерных (конкурсных) торгах. Как следствие, заказчики при проведении конкурсов в соответствии с Положением об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» стали обязаны обеспечивать белорусским поставщикам равный с российскими поставщиками доступ к участию в конкурсах.

В соответствии со ст. 13 Федерального закона № 94-ФЗ Минэкономразвития России последовательно выпускало приказы «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для государственных или муниципальных нужд»:

- приказ от 5 декабря 2008 г. № 427 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.12.2008 г. № 12957) (утратил силу 31.12.2010 г.);

- приказ от 12 мая 2011 г. № 217 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.06.2011 г. № 21071) (утратил силу 31.12.2011 г.);

- приказ от 12 марта 2012 г. № 120 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 17.04.2012 г. № 23853) (утратил силу 31.12.2012 г.);

- приказ от 17 апреля 2013 г. № 211 (Зарегистрировано в Минюсте РФ 28.05.2013 г. № 28536) (утрачивает силу 31.12.2013 г.).

16 декабря 2011 года - в Женеве был подписан Протокол «О присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.», ратифицированный Федеральным законом от 21 июля 2012 года № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15 апреля 1994 г.».

Таким образом, Россия вступила в ВТО, а там соглашение по правительственным закупкам (GPA, Agreement on Government Procurement) предполагает отсутствие дискриминации и прозрачность сделок. Подписавшие соглашение страны обязуются обеспечить равные условия допуска к госзаказу товаров и услуг поставщиков других стран-участниц. Существующую систему преференций для отечественного поставщика в рамках госзакупок, как и механизм признания "отечественными" производителей дружественных государств постсоветского пространства, придется заменить равным доступом на рынок всех участников соглашения. Впрочем, Россия пока не предпринимает активных шагов навстречу этому соглашению (С огромной осторожностью эксперты говорят о 5-7-летнем процессе).

Ч. 3 ст. 15 Конституции РФ гласит, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Порядок опубликования установлен Указом Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти".

В течение трех рабочих дней с даты опубликования, такие нормативные правовые акты подлежат размещению в единой информационной системе.

Статья 15. Особенности закупок, осуществляемых бюджетным, автономным учреждениями, государственным, муниципальным унитарными предприятиями и иными юридическими лицами

1. Бюджетные учреждения осуществляют закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона, за исключением случаев, предусмотренных частями 2 и 3 настоящей статьи.

2. При наличии правового акта, принятого бюджетным учреждением в соответствии с частью 3 статьи 2 Федерального закона от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" и размещенного до начала года в единой информационной системе, данное учреждение вправе осуществлять в соответствующем году с соблюдением требований указанных Федерального закона и правового акта закупки:

1) за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации в установленном Правительством Российской Федерации порядке, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;

2) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;

3) за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

3. Принятое бюджетным учреждением решение об осуществлении указанных в пунктах 1 - 3 части 2 настоящей статьи закупок в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, или в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года N 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" не может быть изменено в текущем году.

4. При предоставлении в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации автономным учреждениям, государственным, муниципальным унитарным предприятиям на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности на такие юридические лица при планировании и осуществлении ими закупок за счет указанных средств распространяются положения настоящего Федерального закона, регулирующие отношения, указанные в пунктах 1 - 3 части 1 статьи 1 настоящего Федерального закона. При этом в отношении таких закупок применяются положения настоящего Федерального закона, регулирующие мониторинг закупок, аудит в сфере закупок и контроль в сфере закупок.

5. При предоставлении в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием, в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства на такое юридическое лицо при осуществлении им закупок за счет указанных средств распространяются положения настоящего Федерального закона, регулирующие деятельность заказчика, в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в рамках договоров об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций.

6. В случае, если в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации или иными нормативными правовыми актами, регулирующими бюджетные правоотношения, государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления, являющиеся государственными или муниципальными

заказчиками, свои полномочия на осуществление закупок передают на безвозмездной основе на основании договоров (соглашений) бюджетным учреждениям, автономным учреждениям, государственным, муниципальным унитарным предприятиям, такие учреждения, унитарные предприятия в пределах переданных полномочий осуществляют в лице указанных органов закупки товаров, работ, услуг в соответствии с положениями настоящего Федерального закона, которые регулируют деятельность государственного и муниципального заказчиков.

Статья 15 регулирует особенности закупок, осуществляемых бюджетным, автономным учреждениями, государственным, муниципальным унитарными предприятиями и иными юридическими лицами.

П. 2 ст. 120 ГК РФ предусматривает, что государственное или муниципальное учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным учреждением. Там же приводятся основные различия между учреждениями, с точки зрения ответственности по своим обязательствам.

В соответствии с ч. 1 ст. 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» «бюджетным учреждением» признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Понятие «автономное учреждение» содержится в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174 «Об автономных учреждениях». Это - некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными «законами» (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

«Унитарное предприятие» - коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия. Имущество унитарного предприятия принадлежит на праве собственности Российской Федерации, субъекту Российской Федерации или муниципальному образованию (ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

В соответствии с ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 161-ФЗ в Российской Федерации создаются и действуют следующие виды унитарных предприятий:

- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения, - федеральное государственное предприятие и государственное предприятие субъекта Российской Федерации (далее также - государственное предприятие), муниципальное предприятие;

- унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления, - федеральное казенное предприятие, казенное предприятие субъекта Российской Федерации, муниципальное казенное предприятие (далее также - казенное предприятие).

С 1 января 2012 г., вступил в силу Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», регулирующий общие принципы осуществления закупок ряда лиц, в том числе, автономными учреждениями. В соответствии с нормами закона автономные учреждения разрабатывает Положение о закупках, в соответствии с которым осуществляют закупочную деятельность. Если же автономное учреждение (за исключением заказчиков, указанных в ч. 5 - 8 ст. 8) не разместил

на официальном сайте свое положение о закупках, при закупке он обязан руководствоваться нормами Федерального закона № 94-ФЗ, вплоть до размещения такого положения. Несмотря на однозначные нормы закона и Бюджетного кодекса, периодически возникал вопрос о праве автономных учреждений «игнорировать» Федеральный закон № 94-ФЗ в своей закупочной деятельности. В ответ Минэкономразвития России выпустило письмо от 07.09.2011 № ОГ-Д28-1229, в котором, опираясь на нормы ст. 6 БК РФ, высказывает свое мнение, что поскольку автономные учреждения не являются получателями бюджетных средств и, соответственно, не являются государственными или муниципальными заказчиками, они вправе не размещать заказы на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг в соответствии с положениями Закона № 94-ФЗ.

Что же касается бюджетных учреждений, то они, до настоящего времени, обязаны руководствоваться Федеральным законом № 94-ФЗ. Часть 2 оговаривает, что с 1 января 2014 года бюджетные учреждения вправе осуществлять ряд закупок в 2014 году в соответствии с принятыми ими «Положениями о закупке» (Федеральный закон № 223-ФЗ), в противном случае, они будут обязаны руководствоваться Законом о КС. При этом бюджетное учреждение не вправе в текущем году изменить принятое решение.

Данная норма сразу вызвала много вопросов, поскольку:

1. Федеральный закон № 223-ФЗ не содержит упоминания о бюджетных учреждениях;
2. Ч. 3 ст. 2 Федерального закона № 223-ФЗ говорит лишь о статусе органа (лица), утверждающего «Положение о закупке». Ни один из перечисленных в данной части органов (лиц) не существует в бюджетном учреждении.

В заключительных положениях (ст. 112 Закона о КС) сказано, что до 1 января 2014 года бюджетные учреждения вправе принять правовой акт в соответствии с частью 3 статьи 2 Федерального закона № 223-ФЗ и разместить его на официальном сайте [zakupki.gov.ru](http://zakupki.gov.ru).

В случае принятия бюджетным учреждением такого акта, оно вправе осуществлять некоторые закупки «в обход» Закона о КС, в случаях:

- за счет грантов и субсидий;
- когда учреждение само является исполнителем по контракту и привлекает других лиц для исполнения обязательств по нему;
- за счет, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности (кроме средств, полученных по обязательному медицинскому страхованию).

Ст. 9.2 Федерального закона № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» предусмотрено, что бюджетное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности, лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующие указанным целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах.

Часть 4 отдельно оговаривает случай распространения положений Закона о КС на автономные учреждения и государственные (муниципальные) унитарные предприятия при планировании и осуществлении закупок - при предоставлении средств из бюджетов на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности.

Часть 5 называет (с оговорками) еще один случай распространения положений Закона о КС на юридических лиц не являющихся учреждением или унитарным предприятием (государственным или муниципальным) - при предоставлении бюджетных инвестиций в случае реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства. Согласно ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации «бюджетные инвестиции» - бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества.

Часть 6, по сути, выводит из-под действия статьи случаи, когда заказчики передают на безвозмездной основе на основании договоров (соглашений) бюджетным учреждениям, автономным учреждениям, государственным, муниципальным унитарным предприятиям

свои полномочия на осуществление закупок. В таких случаях, указанные учреждения (предприятия) руководствуются нормами Закона о КС.

#### Статья 16. Планирование закупок\*

1. Планирование закупок осуществляется исходя из определенных с учетом положений статьи 13 настоящего Федерального закона целей осуществления закупок посредством формирования, утверждения и ведения:

- 1) планов закупок;
- 2) планов-графиков.

2. Особенности планирования закупок в рамках государственного оборонного заказа устанавливаются Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Статья 16 устанавливает базис для планирования закупок. В законе о КС впервые применяется формула, принятая во всех развитых мировых практиках план закупок - план-график. Конечно, появлению плана закупок предшествует еще один этап, состоящий из двух подэтапов: «план развития» и «бюджетирование», но он не является предметом регулирования Закона о КС.

Особенности планирования закупок в рамках государственного оборонного заказа устанавливаются Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

В соответствии с ч. 1 ст. 4. Закона о гособоронзаказе, основой для формирования государственного оборонного заказа являются:

- 1) военная доктрина Российской Федерации;
- 2) планы строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов;
- 3) государственная программа вооружения;
- 4) долгосрочные (федеральные) целевые программы в области обороны и безопасности Российской Федерации;
- 5) мобилизационный план экономики Российской Федерации;
- 6) программы и планы военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными договорами Российской Федерации;
- 7) решения Президента Российской Федерации и решения Правительства Российской Федерации в области обороны и безопасности Российской Федерации.

Утверждение государственного оборонного заказа и мероприятий по его выполнению осуществляется Правительством Российской Федерации в месячный срок после подписания Президентом Российской Федерации федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

*\*Примечание:*

*Статья 16 вступает в силу с 1 января 2015 года (ст. 114).*

#### Статья 17. Планы закупок\*

1. Планы закупок формируются заказчиками исходя из целей осуществления закупок, определенных с учетом положений статьи 13 настоящего Федерального закона, а также с учетом установленных статьей 19 настоящего Федерального закона требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций заказчиков.

2. В планы закупок включаются:

- 1) идентификационный код закупки, определенный в соответствии со статьей 23 настоящего Федерального закона;

- 2) цель осуществления закупки, определенная с учетом положений статьи 13 настоящего Федерального закона;
  - 3) наименование объекта и (или) наименования объектов закупки и описание таких объекта и (или) объектов закупки с учетом положений статьи 33 настоящего Федерального закона, а также объем закупаемых товара, работы или услуги;
  - 4) объем финансового обеспечения для осуществления закупки;
  - 5) сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;
  - 6) обоснование закупки в соответствии со статьей 18 настоящего Федерального закона;
  - 7) информация о закупках товаров, работ, услуг, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологического или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначены для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том числе архитектурно-строительного проектирования);
  - 8) информация об обязательном общественном обсуждении закупки товара, работы или услуги в соответствии со статьей 20 настоящего Федерального закона.
3. Правительством Российской Федерации, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местными администрациями может быть определена дополнительная информация, включаемая в планы закупок для обеспечения соответственно федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд.
4. Планы закупок формируются на срок, соответствующий сроку действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период, федеральных законов о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, закона субъекта Российской Федерации о бюджете субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов, муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете. В планы закупок включается с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации информация о закупках, осуществление которых планируется по истечении планового периода. В этом случае указанная в части 2 настоящей статьи информация вносится в планы закупок на весь срок планируемых закупок с учетом особенностей, установленных порядком формирования, утверждения и ведения планов закупок, предусмотренным частью 5 настоящей статьи.
5. Порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения федеральных нужд, требования к порядку формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, муниципальных нужд устанавливаются Правительством Российской Федерации. Порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации, муниципальных нужд устанавливается соответственно высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией с учетом требований, установленных Правительством Российской Федерации. Требования к форме планов закупок и порядок размещения таких планов в единой информационной системе устанавливаются Правительством Российской Федерации.
6. Планы закупок подлежат изменению при необходимости:
- 1) приведения их в соответствие в связи с изменением определенных с учетом положений статьи 13 настоящего Федерального закона целей осуществления закупок и установленных в соответствии со статьей 19 настоящего Федерального закона требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в том числе предельной цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов;
  - 2) приведения их в соответствие с федеральным законом о внесении изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период, с федеральными законами о внесении изменений в федеральные законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на текущий финансовый год и плановый период, с законами субъектов Российской Федерации о

внесении изменений в законы субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов Российской Федерации на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период), законы субъектов Российской Федерации о внесении изменений в законы о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов и с муниципальными правовыми актами о внесении изменений в муниципальные правовые акты о местных бюджетах на текущий финансовый год (текущий финансовый год и плановый период);

3) реализации федеральных законов, решений, поручений, указаний Президента Российской Федерации, решений, поручений Правительства Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации, решений, поручений высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые приняты (даны) после утверждения планов закупок и не приводят к изменению объема бюджетных ассигнований, утвержденных законом или решением о бюджете;

4) реализации решения, принятого заказчиком по итогам обязательного общественного обсуждения закупки в соответствии со статьей 20 настоящего Федерального закона;

5) использования в соответствии с законодательством Российской Федерации экономии, полученной при осуществлении закупки;

6) в иных случаях, установленных порядком формирования, утверждения и ведения планов закупок, предусмотренным частью 5 настоящей статьи.

7. План закупок формируется государственным или муниципальным заказчиком в соответствии с требованиями настоящей статьи в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации и утверждается в течение десяти рабочих дней после доведения до государственного или муниципального заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

8. План закупок формируется бюджетным учреждением в соответствии с требованиями настоящей статьи при планировании финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения и утверждается в течение десяти рабочих дней после утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения.

9. Утвержденный план закупок подлежит размещению в единой информационной системе в течение трех рабочих дней со дня утверждения или изменения такого плана, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

10. Заказчики также вправе размещать планы закупок на своих сайтах в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (при их наличии), а также опубликовывать в любых печатных изданиях.

Планирование закупок представляет собой важнейший этап, который неразрывно связан с планированием бюджета и, вместе с тем, предопределяет следующий этап – непосредственно закупку. Подсистема планирования закупок является неотъемлемым элементом закупочного процесса. Формирование плана закупок осуществляется в целях упорядочивания планирования закупок и повышения дисциплины исполнения бюджета и осуществляется на стадии бюджетирования. Статья предусматривает стадии формирования, утверждения, корректировки плана закупок.

Ч. 2 статьи содержит закрытый перечень информации, которая должна содержаться в плане закупок, но Правительству РФ, высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ и местным администрациям предоставлено право определять дополнительную информацию, которую необходимо включить в план закупок.

Утверждается план закупок в течение десяти рабочих дней после доведения до заказчика лимита бюджетных обязательств или после утверждения плана финансово-хозяйственной деятельности бюджетного учреждения, соответственно.

План закупок подлежит размещению в единой информационной системе в течение трех дней со дня его утверждения или изменения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну (ч. 9 ст. 17). Заказчики также вправе размещать планы закупок на своих сайтах, а также опубликовывать в любых печатных изданиях (ч. 10 ст. 17), но, такие размещение и/или опубликование не могут осуществляться вместо размещения в единой информационной системе, а только в целях расширения информированности.



План закупок формируется на срок действия нормативных актов о бюджете (федеральном, муниципальном и пр.), то есть, на очередной финансовый год. Также предусмотрено включение информации и на плановый период в соответствии с соответствующими законами (напр. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»), а в отдельных случаях, в соответствии с бюджетным законодательством и по истечении планового периода.

Часть 5 устанавливает, что порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения федеральных нужд устанавливается Правительством РФ. Также Правительством должны быть установлены единые требования к порядку формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта РФ, муниципальных нужд, тогда как право устанавливать сам порядок (в соответствии с требованиями) делегировано на соответствующий уровень – исполнительной власти субъектов и местным администрациям. А вот установление требований к форме планов и порядка их размещения в единой информационной системе, является исключительной прерогативой Правительства РФ.

В ч. 6 перечисляются случаи, при наступлении которых планы закупок могут подвергаться изменениям. Пять случаев из шести регулируются непосредственно Законом о КС, при этом п. 6 данной части предусматривает возможность дополнения этого списка неограниченным перечнем «иных» случаев. Полномочия по расширению перечня делегированы Правительству РФ, высшим исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, местным администрациям, соответственно.

Хотя в статье и не говорится об этом, но очевидным является то, что осуществление закупок допускается только после утверждения плана закупок (и плана-графика (ч. 11 ст. 21 Закона о КС)).

Планирование размещения заказа следует разделить на несколько этапов:

1 этап. Сбор информации – это кабинетные исследования: изучение «поля деятельности» для того, чтобы уточнить свои потребности и функции закупаемой продукции; изучение продукта, который необходимо закупить.

2 этап. Анализ потребностей и возможностей – изучение квалификации поставщиков; расчет общей потребности; оценка собственной производственной базы, с помощью которой можно осуществить поставку, установку, монтаж, обучение и т.п.

3 этап. Решение по стратегии закупок, т.е. определение и оценка способов поставки продукции:

- вариант 1 – оптовые закупки;
- вариант 2 – регулярные закупки мелкими партиями;
- вариант 3 – закупки по мере необходимости и т.д.

4 этап. Выбор метода закупки.

5 этап. Оперативные решения могут потребоваться для обеспечения наиболее полной и эффективной поставки продукции необходимого качества, в частности следует определить:

- какая продукция потребуется, когда и кому;
- куда необходимо принять поставляемую продукцию;
- какие дополнительные услуги и работы потребуются и как их обеспечить;
- каковы общие издержки на осуществление поставки.

6 этап. Контроль за ходом проведения закупочных процедур.

7 этап. Анализ выполнения плана с целью определения его «узких» мест и принятия решения о корректировочных мероприятиях, которые обеспечат его безупречное выполнение.

8 этап. Корректировка плана в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств, приводящих к невозможности его выполнения.

9 этап - Анализ всех стадий закупок в комплексе, с целью оценки эффективности планирования.

Неправильно считать, что планирование ограничено лишь действиями, предпринимаемыми только «до» других стадий (процедур, исполнение контракта). Ошибки, допущенные при планировании, обязательно отзовутся «эхом» на всех других этапах закупки. И только глубокий, всесторонний и систематический анализ всех стадий закупок в комплексе,

позволит установить, было ли планирование эффективным или нет. Ведь важнейшим элементом функционирования системы закупок является оценка ее эффективности, поскольку только формальное осуществление процедур не позволяет достичь целей законодательства.

Но прежде чем решать вопрос о выборе предмета и способа закупки, необходимо четко сформулировать потребности и определить свое отношение к существующему рынку, т.е. ответить на ряд вопросов, в том числе:

- какие функции должна выполнять закупаемая продукция?
- какая продукция, способна выполнить требуемые функции?
- какое количество продукции (исходя из потребности) необходимо?
- какие используются стандарты качества (спецификации)?
- соответствуют ли возможные поставщики требованиям конкурентоспособности, надежности, финансовой устойчивости и т.д.?
- отвечает ли продукция возможных поставщиков принятым стандартам качества, а также собственным требованиям к качеству?
- цены каких поставщиков, конкурентоспособны?
- поставки каких поставщиков осуществлялись в срок и без рекламаций?

Хотя напрямую в статье 17 и не затрагивается тема разделения закупаемого объема на контракты (лоты), важным аспектом разработки плана закупок является определение размеров контрактов (лотов), выставляемых для закупок.

Положительные стороны такой разбивки:

- возрастание конкуренции, так как достаточно малый объем работ или ограничение их содержания позволяют «небольшим» поставщикам (подрядчикам, исполнителям) конкурировать с более крупными фирмами (не рекомендуется объединять в одну партию товары или услуги, которые нельзя получить из одного источника);

- фактор времени, а именно: выдача контрактов отдельно на товары или услуги одного и того же вида, поставка которых планируется в разное время, уменьшает риск задержки сроков поставки товаров и услуг, необходимых на раннем этапе, и уменьшает риск обеспечения более поздних потребителей без достаточного знания действительных нужд и без возможности откорректировать требования на основе опыта, полученного при первой поставке;

- разбивка единого объема на более мелкие облегчает процесс финансирования поставок (это особенно важно при возможной ситуации недофинансирования), что выражается в постепенном введении в действие заключенных контрактов по мере их обеспечения финансовыми ресурсами.

Недостатки такого разбиения:

- усложняется управление процессом закупок, особенно при крупном многомерном заказе, когда у заказчика не хватает опыта эффективного координирования нескольких поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- повышаются риски, поскольку невыполнение обязательств одним субподрядчиком может неблагоприятно повлиять на выполнение всего проекта.

Поэтому необходимо оценить возможности и целесообразность, а также опасности и риски разбивки объема закупки на отдельные контракты (лоты), учитывая техническую и технологическую целесообразность и уровень развития рынка по отдельным товарам, услугам, работам.

И только после тщательной подготовки и утверждения плана закупок, можно переходить к следующей стадии - составлению плана-графика закупок (ст. 21 Закона о КС).

*\*Примечание:*

*Статья 17 вступает в силу с 1 января 2015 года (ст. 114).*