

Академия управления МВД России

П. В. Самолысов

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД МВД РОССИИ**

Учебник

Москва • 2023

УДК 339.186
ББК 67.404.2
С17

*Одобрено редакционно-издательским советом
Академии управления МВД России*

Рецензенты: *Алешин К. Н.*, первый заместитель начальника Департамента по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, кандидат юридических наук; *Зрилова Е. С.*, начальник 4 отдела УОГЗ МВД России, кандидат экономических наук; *Цвилий-Букланова А. А.*, доцент кафедры гражданского права и процесса Краснодарского университета МВД России, кандидат юридических наук, доцент.

С17

Самолысов П. В.

Контрактная система в сфере государственных закупок для обеспечения нужд МВД России: учебник. – Москва : Академия управления МВД России, 2023. – 244 с.

ISBN 978-5-907530-86-7

Учебник разработан в соответствии с рабочими программами учебной дисциплины «Организация финансово-экономического и тылового обеспечения правоохранительной деятельности» для обучающихся на факультете подготовки руководителей (начальников) территориальных органов МВД России Академии управления МВД России, а также дополнительных программ профессиональной подготовки для обучающихся на Высших академических курсах Академии управления МВД России (по дополнительным профессиональным программам повышения квалификации руководящего состава комиссий по осуществлению закупок для обеспечения нужд МВД России, контрактных служб, сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, осуществляющих полномочия контрактных управляющих).

Издание будет полезно для руководителей контрактных служб, контрактных управляющих и специалистов, на которых возложены обязанности по подготовке и проведению закупок, а также аудиторов и сотрудников контролирующих органов.

УДК 339.186
ББК 67.404.2

ISBN 978-5-907530-86-7

© Самолысов П. В., 2023
© Академия управления МВД России, 2023

Содержание

Введение.....	7
Глава 1. История зарождения и становления института государственных закупок в России и за рубежом.....	9
§ 1. Зарождение института государственных закупок в России (XI–XVII вв.).....	9
§ 2. Правовое регулирование закупок для государственных нужд (XVIII – начало XX в.).....	10
§ 3. Централизованная система планирования и распределения продукции (1917–1990 гг. XX в.).....	17
§ 4. Современное состояние закупочных процедур в России (с 1991 г.).....	19
Контрольные вопросы.....	22
Глава 2. Правовые основы контрактной системы на современном этапе.....	23
§ 1. Понятие контрактной системы в сфере закупок.....	23
§ 2. Источники контрактной системы в сфере закупок.....	24
§ 3. Терминология закона о контрактной системе в сфере закупок.....	27
Контрольные вопросы.....	34
Глава 3. Информационное и коммуникационное обеспечение закупок.....	35
§ 1. Единая информационная система и информационные системы в сфере закупок.....	35
§ 2. Идентификационный код закупки.....	37
§ 3. Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.....	39
§ 4. Реестр контрактов, заключенных заказчиками.....	40
§ 5. Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей).....	42
Контрольные вопросы.....	44
Глава 4. Субъекты контрактной системы в сфере закупок.....	45
§ 1. Статус участника закупки. Требования к участнику закупки.....	45
§ 2. Контрактная служба. Контрактный управляющий.....	50
§ 3. Комиссия по осуществлению закупок.....	57
Контрольные вопросы.....	61
Глава 5. Антимонопольные требования к закупкам.....	62
Контрольные вопросы.....	71

Глава 6. Противодействие и профилактика коррупции на закупках	72
Контрольные вопросы.....	74
Глава 7. Планирование и обоснование закупок в системе органов внутренних дел Российской Федерации	75
§ 1. Правовое регулирование планирования закупок.....	75
§ 2. Порядок и форма обоснования закупок.....	81
Контрольные вопросы.....	85
Глава 8. Определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта	86
§ 1. Правовые основы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта	86
§ 2. Методы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта.....	89
Контрольные вопросы.....	97
Глава 9. Антидемпинговые меры при проведении конкурса и аукциона	98
Контрольные вопросы.....	100
Глава 10. Описание объекта закупки. Нормирование закупок в системе органов внутренних дел Российской Федерации	101
§ 1. Общие требования к правилам описания объекта закупки.....	101
§ 2. Общие правила к тексту технического задания	105
§ 3. Правовое регулирование нормирования закупок в системе органов внутренних дел Российской Федерации ...	108
Контрольные вопросы.....	112
Глава 11. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) путем применения открытых конкурентных способов	113
§ 1. Проведение электронного конкурса.....	113
§ 2. Проведение электронного аукциона	116
§ 3. Проведение электронного запроса котировок	118
Контрольные вопросы.....	120
Глава 12. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) путем применения закрытых конкурентных способов	121
§ 1. Проведение закрытого конкурса	121
§ 2. Проведение закрытого аукциона.....	124
§ 3. Проведение закрытого электронного конкурса	126
§ 4. Проведение закрытого электронного аукциона	127
Контрольные вопросы.....	127

Глава 13. Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	128
Контрольные вопросы.....	138
Глава 14. Оценка заявок, окончательных предложений участников закупки и критерии этой оценки	139
Контрольные вопросы.....	142
Глава 15. Особенности осуществления закупок для нужд государственного оборонного заказа	143
Контрольные вопросы.....	159
Глава 16. Государственный (муниципальный) контракт	160
§ 1. Понятие государственного (муниципального) контракта.....	160
§ 2. Порядок заключения, исполнения, изменения и расторжения контракта. Отчет об исполнении контракта.....	161
Контрольные вопросы.....	172
Глава 17. Приемка и экспертиза продукции в системе органов внутренних дел Российской Федерации	173
§ 1. Приемка продукции	173
§ 2. Экспертиза результатов контракта и привлечение экспертов.....	176
Контрольные вопросы.....	179
Глава 18. Мониторинг, аудит и контроль в сфере государственных закупок	180
§ 1. Полномочия органов контроля, мониторинга и аудита в сфере закупок	180
§ 2. Мониторинг в сфере закупок.....	182
§ 3. Аудит в сфере закупок.....	183
§ 4. Государственный контроль в сфере закупок.....	188
§ 5. Общественный контроль в сфере закупок	194
Контрольные вопросы.....	195
Глава 19. Ответственность за нарушения и преступления в сфере закупок	196
§ 1. Административная ответственность за несоблюдение обязательных требований законодательства о контрактной системе в сфере публичных закупок	197
§ 2. Административная ответственность за несоблюдение обязательных требований законодательства о государственном оборонном заказе при осуществлении закупок	206
§ 3. Административная ответственность за осуществление закупок, не соответствующих требованиям энергетической эффективности.....	211

§ 4. Административная ответственность за осуществле- ние закупок, не соответствующих обязательным требова- ниям в области финансов	212
Контрольные вопросы.....	217
Глава 20. Осуществление отдельных видов закупок.....	218
§ 1. Энергосервисные контракты	218
§ 2. Закупки в сфере государственного оборонного заказа	221
§ 3. Контракты на создание произведения архитектуры, строительство и реконструкцию объектов капиталь- ного строительства.....	222
§ 4. Закупки по решению Правительства Российской Федерации	225
§ 5. Закупки на территории иностранного государства для обеспечения деятельности заказчика.....	226
§ 6. Контракты на оказание услуги по предоставлению кредита.....	227
§ 7. Контракты по инвестиционным проектам и обязательствам	228
§ 8. Контракты на осуществление хозяйственных функций в системе управления природными ресурсами (на примере лесных ресурсов).....	233
§ 9. Контракты на пополнение и формирование библиотечного фонда.....	236
Контрольные вопросы.....	237
Принятые сокращения	238
Список литературы.....	239

Введение

Закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд – это особая сфера экономико-правовых отношений, «имеющих важное значение для развития российской экономики, обеспечения импортозамещения, стимулирования производства инновационной и высокотехнологичной продукции российского происхождения, поддержки субъектов малого предпринимательства»¹, предотвращения коррупции, мошенничества, картelizации и других злоупотреблений при осуществлении обоснованной потребности государства в товарах, работах, услугах.

Система государственных закупок – базовый элемент управления государственными финансами и гарант повышения эффективности и результативности функций и задач государства по социальному обеспечению граждан, обеспечению правопорядка в стране, ее обороноспособности и конкурентоспособности на мировой арене.

Законодательство о контрактной системе в сфере закупок² (далее – Закон о контрактной системе) в Российской Федерации стремительно расширяется и изменяется. Вместе с тем вопросы правового регулирования правоотношений в сфере закупочной деятельности составляют ключевое звено всего российского законодательства. Данные вопросы требуют зачастую незамедлительного разрешения в рамках правового поля.

Следует отметить, что законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок является достаточно сложным нормативным правовым актом для практического применения по ряду причин, в т. ч. за счет того, что большинство норм являются как отсылочными к другим конкретным статьям (частям, пунктам и т. д.), так и бланкетными, отсылающим правоприменителя к огромному числу нормативных актов, а зачастую и отраслям законодательства в целом без указания конкретных фрагментов нормативного текста. Все это создает дополнительные трудности для правоприменителя, для быстрого, качественного и безошибочного применения закона.

Кроме того, контрактная система в сфере закупок направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. При этом конкуренция при осуществлении

¹ *Андреева Л. В.* Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. Москва, 2020. С. 6.

² О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

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. Также запрещается совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок, операторами электронных площадок, операторами специализированных электронных площадок любых действий, которые противоречат требованиям Закона о контрактной системе, в т. ч. приводят к ограничению конкуренции, в частности, к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Принятие «второго оптимизационного пакета», а также большого числа нормативных правовых актов существенно изменило некоторые положения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок, а также «правила игры» при осуществлении закупок.

В этой связи возникла необходимость комплексного переосмысления основных направлений организации закупочной деятельности и подготовки издания учебника, содержащего новейшие тенденции современной контрактной системы в сфере закупок в России с учетом специфики деятельности органов внутренних дел, а также практикума, направленного на формирование у сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации профессионально необходимых знаний, умений, навыков в области осуществления закупок товаров, работ, услуг.

Глава 1. История зарождения и становления института государственных закупок в России и за рубежом

История государственного заказа в России насчитывает несколько столетий, который всегда играл особое значение для общественной и политической жизни страны.

Любое государство как общественный институт, а также как субъект экономики, права и общественной жизни имеет огромное значение, и Россия не является исключением. С учетом богатой российской истории, большое значение имеют вопросы развития правовых институтов, связанных с осуществлением государственных закупок¹.

§ 1. Зарождение института государственных закупок в России (XI–XVII вв.)

Концепция отбора исполнителей конкурентными способами для исполнения государственных заказов возникла еще в древности. Еще в работах древнегреческого историка Плутарха имеется упоминание о проведении «закупки» для выбора исполнителя по восстановлению разрушенных стен города Афин (греческого полиса)².

Ряд авторов, анализируя источники древнерусского права, указывают, что зарождение и развитие законодательства о торгах в России берет свое начало с «Русской Правды»³. Так, в ст. 55 Русской правды говорится о долге (О долзе): «Аже кто многим должен будет, а пришед (гость) из иного города или чюжеземець, а не ведая запустить за нь товар, а опять начнеть не дати гостю кун, а первии должебити начнуть ему запинати, не дадуче ему кун, то вести

¹ При анализе истории зарождения и становления института государственных закупок в России и за рубежом автором использованы материалы ряда диссертационных исследований, в т. ч.: Молчанов А. В. Антимонопольные требования к торгам: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019; Писенко К. А. Административно-правовое обеспечение баланса интересов в сфере антимонопольного регулирования в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2018.

² Родионова О. М. Правовое регулирование отношений в сфере размещения государственного и муниципального заказа // Проблемы размещения заказов на поставки товаров для государственных и муниципальных нужд в свете нового законодательства: теория и практика: материалы научно-практической конференции. Саранск, 2006. С. 33.

³ Гатаулина Л. Ф. Правовые проблемы организации и проведения торгов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. С. 9.

и на торг...»¹. Вместе с тем какой-либо регламентации торгов в данном тексте нет. «Торг» используется здесь как обозначение места открытой торговли. В Псковской судной грамоте также можно найти положения «о продаже на торгу». Так, в ст. 56 Грамоты говорится: «А такоже, кто купил на торгу, а оукого купил, не знает его, а людям будет добрым ведомо, а оу него имаются человек 4 или 5 скажут како право пред Богом, пред нами в торгу купит...»².

Статья 46 Судебника 1497 г. так же, как и в «Русской Правде» и Псковской судной грамоте, содержала положения «о продаже на торгу». Кроме того, «однозначно заявлять о продаже "на торгу" как о продаже на торгах нельзя»³.

В России первым нормативным актом, регулирующим осуществление государственных закупок, а как следствие, обеспечения нужд государства, был указ царя Алексея Михайловича от 7 июля 1655 г. Это был указ о «подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей»⁴. Данный указ положил начало конкурентным способам осуществления государственных закупок и дал начало другим современным способам отбора исполнителей для государственных заказов. В указе царя устанавливалась розничная цена, по которой государство приобретало товар, при этом купцы и торговцы, которые соглашались на заключение сделки с казной, освобождались от всех пошлин, связанных с перевозкой данного груза. Иными словами, можно говорить о первых мерах поддержки бизнеса государством.

§ 2. Правовое регулирование закупок для государственных нужд (XVIII – начало XX в.)

Во времена правления императора Петра I в России появился специальный государственный орган, отвечающий за осуществление поставок и продажу товаров, работ, услуг для государственных нужд – Канцелярия подрядных дел, которая подчинялась Камер-коллегии (управлению государственными доходами).

¹ Пространная редакция Русской правды // Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. / под общ. ред. О. И. Чистякова. Москва, 1984. Т. 1. С. 64–73.

² Мартысевич И. Д. Псковская судная грамота. Историко-юридическое исследование. Москва, 1951. С. 162.

³ Чижова А. Д. Институт торгов по законодательству Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2015. С. 14.

⁴ Веденеев Г. М., Гончаров Е. Ю., Кобзев Г. Н. Конкурсные торги в России: исторический опыт. Москва, 2005. С. 11.

Ввиду того, что период правления Петра I прославился существенным усилением российского государства как внутри страны, так и на международной арене, существенное увеличение потребностей государственных нужд являлось следствием указанного усиления. Так, например, государство специально создавало заводы для поставки металла для государственных нужд, строило и развивало крупные заводы по переработке уральских руд. По сути, именно с того момента появились закупки, осуществляемые у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

Более того, в тот период времени появился абсолютно новый метод определения поставщика, а именно, публичный конкурс. Для обеспечения конкуренции при выборе поставщиков среди исполнителей использовался способ «оповещения народных масс о публичном конкурсе».

Указанный способ выражался в том, что на городских воротах вывешивались объявления о проведении публичного конкурса. Эти объявления можно рассматривать как прообраз современных извещений о проведении закупки. В таких «извещениях», как правило, указывались сведения о льготах, устанавливаемые для будущих исполнителей договоров, также указывались такие сведения, как «объект закупки», что необходимо поставить, какую работу выполнить или какую услугу необходимо указать. Кроме того, в процессе обозначенных реформ государственного заказа появились меры государственного принуждения за неисполнение или ненадлежащее исполнения договора, который мог выражаться в виде пеней либо штрафа. При этом размер штрафа в отдельных случаях устанавливал лично император.

Государственный оборонный заказ уже во времена Петра I являлся обособленной процедурой осуществления закупок. Так, например, в случае потери или порчи военных припасов, а также поставки вооружения ненадлежащего качества размер штрафа достигал двойной цены подряда.

В 1717 г. была учреждена должность «гофмаклера» – специалиста по ценам. Указанную должность, как правило, занимали купцы. Гофмаклеры контролировали экономическую выгоду государства при осуществлении закупок, т. е. следили за целевым и надлежащим расходованием бюджетных средств. Они работали за процент от сэкономленных для казны денег, а зарплата составляла по полкопейки за каждый сэкономленный рубль.

Однако в 1808 г. от услуг гофмаклеров в сфере государственного заказа отказались, вместо них работали специальные профес-

сиональные комиссии, туда входили государственные чиновники, которые отслеживали состояние цен на товары и услуги в стране.

Со временем законодательство в сфере государственных заказов только совершенствовалось.

В 1775 г. Екатерина II (также – Екатерина Великая) подписала акт «Учреждение о губерниях», ст. 118 этого акта содержала нормы о контрактах «по подряду, поставкам и откупам». Кроме того, была учреждена Казенная палата, в обязанности которой входило проведение торгов и заключение контрактов на сумму до 10 тыс. руб. и на срок не более четырех лет. Более крупные закупки и контракты рассматривала и подписывала лично Екатерина Великая¹.

В ходе правления императора Александра I в 1802 г. был принят «Устав о провианте для продовольствия войск». В данном нормативно-правовом акте было введено понятие «справочные цены», которые применялись при осуществлении государственных закупок и подписании контрактов.

Также данный устав включал в себя алгоритм сбора информации для определения цен на государственные заказы, что, по сути, является прообразом формирования начальной (максимальной) цены контракта, а также контракта, заключаемого с единственным поставщиком. Во время правления Александра I появился анализ цен на хлеб по губерниям, устанавливались наименьшая, средняя и наибольшая цена. Имели место рекомендации, по которым начинать торги необходимо было с наименьшей цены, при этом покупать по наибольшей было запрещено. Это важный опыт для российского государства – опыт ведения статистики цен и доведение результатов для государственных закупщиков. Это используется и в настоящее время.

Император Николай I в 1830 г. подписал основополагающий акт, который отменял предыдущие инструкции и рекомендации, зачастую противоречащие друг другу. Указанный нормативно-правовой акт был, по сути, подробным руководством в сфере осуществления государственных закупок. Нормы данного «Положения об обязательствах, заключаемых казною и частными людьми по подрядам и поставкам» (также – Положение 1830 г.) впоследствии имели ряд редакций и изменений, однако продолжали действовать вплоть до Октябрьской революции 1917 г.

Положение 1830 г. оказало значительное влияние на регулирование в сфере государственных закупок и по инициативе М. М. Сперанского было внесено в Свод законов Российской империи. В связи

¹ Веленев Г. М., Гончаров Е. Ю., Кобзев Г. Н. Указ. соч. С. 17.

с этим русские дореволюционные юристы рассматривали данное положение в комплексе с общей системой гражданского законодательства¹.

Кроме того, в 1845 г. Николаем I был принят первый уголовный кодекс России с названием «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных»². В данном российском нормативно-правовом акте содержались специальные нормы, предусматривающие ряд наказаний за должностные преступления со стороны государственных служащих в сфере заказов для государственных нужд. В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных установлено три состава преступления, касающиеся сговора производителей и (или) торговцев – в ст. 1130, 1615, 1619.

Статья 1130 устанавливала ответственность за стачку, сделку или иное соглашение торгующихся «к возвышению цены на предметы продовольствия». Хотя указанная статья имела своей задачей предотвращение преступлений против общественного благоустройства и благополучия (в частности, против благополучия продовольственного), размер наказания за предусмотренное указанной статьей уголовно наказуемое деяние определялся согласно ст. 1615 Уложения, направленной на защиту конкуренции.

Статьи 1615 и 1619 Уложения входили в гл. XIII «О нарушении торговых уставов».

Статья 1615 предусматривала ответственность «за стачку торговцев или промышленников для возвышения цены не только предметов продовольствия, но и других товаров необходимой потребности, или для непомерного понижения сей цены, в намерении стеснить действия производящих или доставляющих сии товары, а через то препятствовать и дельнейшему в большем количестве привозу оных». В качестве наказания для зачинщиков таких противозаконных соглашений предусматривалось заключение в тюрьму на срок от 6 мес. до одного года, а для прочих, принимавших в них участие; арест на срок от трех недель до 3 мес., либо денежное взыскание от 50 до 200 руб.

«Когда же от такой стачки произойдет действительный недостаток в товарах первой необходимости и сие будет поводом к нарушению общественного спокойствия», то зачинщики приговаривались к лишению некоторых особых прав и преимуществ и к заключению в «смирительном доме» на срок от двух до трех лет, а прочие – к заключению в тюрьму на время от 6 мес. до одного года.

¹ Шевченко Л. И. Формирование договорных отношений по поставкам товаров для государственных нужд // Приложение к журналу «Хозяйство и право». 1999. № 12. С. 4.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Санкт-Петербург, 1845.

Статья 1619 (в ред. 1885 г. – ст. 1181) устанавливала уголовную ответственность за сговор (стачку) на торгах или устранение с торгов. Статья гласила: «Кто, при продаже недвижимого или движимого имущества с публичного торга или при торгах на подряды и поставки или откупы, склонит других подарками, обещаниями или иным образом, не участвовать в сих торгах, тот за сие подвергается денежному взысканию от пятидесяти до пятисот рублей».

Сущность преступления, предусмотренного ст. 1181, заключается в «склонении покупателей подарками, обещаниями или иным образом не участвовать в торгах». В одном из решений уголовного кассационного департамента Правительствующего Сената определено, что для применения ст. 1181 вполне достаточно установить, что известные лица устранены обвиняемым от участия в торгах и что это устранение учинено им посредством подкупа или иного противозаконного действия (обман, угроза, приказ и т. п.).

Таким образом, первые правовые запреты, направленные на защиту конкуренции, появились в России в XIX в. и носили преимущественно уголовно-правовой характер. Появлению данных запретов способствовал промышленный рост в экономике и ужесточение конкуренции¹.

Рассмотренный состав преступления, предусмотренный вышеуказанным уголовным кодексом, может являться действительным доказательством того, что уже в Российской империи чиновники находили возможности для незаконного обогащения за счет средств государственного бюджета. Причем указанные действия носили систематический характер, поэтому санкции за нарушения были внесены в уголовный кодекс.

Изучение исторических нормативных актов, а также статей, в целом составляет представление о том, что дореволюционное российское законодательство было в первую очередь направлено как на паритет в соблюдении интересов государства, так и на активное привлечение предпринимателей к участию в государственных закупках.

Государством посредством издания специальных правовых норм для привлечения «бизнеса» к участию в государственных закупках и исполнении контрактов (договоров) использовались различные виды поддержки, такие как пособия, различные льготы для малых предприятий (поддержка малого бизнеса) в их состязании с крупными предпринимателями. Другим видом пособия был

¹ Кинев А. Ю. Административно-правовая защита конкуренции: проблемы и пути совершенствования: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2014. С. 26–27.

«задаток». Размер «зadatка» не должен был превышать половины стоимости подряда за год, а в особых случаях – одной трети стоимости подряда. Исполнителю выдавалась часть суммы подряда вперед. Эта выдача сама обеспечивается залогом¹.

В дореволюционный период законодательство устанавливало ограничения на участие в выполнении государственных заказов для определенных категорий лиц, примером таких ограничений может послужить следующее: для предпринимателей, которые в соответствии с судебным приговором были признаны виновными в неисполнении договора «с казной». Также был запрет на участие в торгах чиновникам и «выборным от купечества членам» из тех мест, где были расположены казенные предприятия или проводились торги, также запрет распространялся на членов их семей. Аналогичные концепции, касающиеся ограничений, прослеживаются и в современном законодательстве Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок.

В зависимости от уровня органов власти, имели место отличия в предоставленных их полномочиях. Это в первую очередь проецировалось на их управлении осуществления закупок и последующим заключением договоров (контрактов). Для заключения «договора с казной» от исполнителя договора (контракта) необходимо было представить обеспечение исполнения своих обязанностей в виде различных форм обеспечения исполнения контрактов, такие как залог и поручительство, также имелись некие прообразы современных независимых гарантий. Повелось так, что налог представлял собой сумму из $\frac{1}{3}$ от суммы договора. Однако в исключительных случаях государственные органы имели право снизить указанную сумму до $\frac{1}{5}$, а в случае государственных органов среднего уровня, даже до $\frac{1}{10}$, если государственный орган принадлежал к высшему уровню.

Помимо этого, в отечественном российском законодательстве была определена возможность заключения т. н. «оптового подряда», который в соответствии с действующим законодательством рассчитывался на единственного подрядчика в полном объеме, или «раздробительного», когда один крупный подряд делился на несколько более мелких (прообраз нескольких лотов в современном законодательстве о контрактной системе), к которым привлекались разные подрядчики. Как правило, указанный метод определения поставщика применялся для поддержки малого и среднего предпринимательства.

¹ Ведынцев Г. М., Гончаров Е. Ю., Кобзев Г. Н. Указ. соч. С. 36.

тельства. В случае если один из указанных видов подряда не имел успеха на торгах, законом разрешалось переходить к другому виду.

По дореволюционному праву, при совершении торгов с помощью запечатанных заявок, казенное учреждение опубликовывало объявление о проведении торгов, где были названы сведения об объекте закупки, а также прописаны основные условия исполнения государственного контракта. Данное объявление рассматривалось не как оферта, а, напротив, как предложение делать оферты заказчикам от потенциальных поставщиков. Предложения делать оферты предъявлялись в запечатанном виде, а в установленный день вскрывались одновременно, после вскрытия принималось самое выгодное предложение. Иногда такие торги проводились специально для представителей малого предпринимательства. В данном случае усматривается также преемственность современного и дореволюционного законодательства. Похожая процедура определения поставщика в современном законодательстве о контрактной системе именуется «запрос котировок».

Когда проведение торгов не приводило к нужным результатам, тогда для выполнения нужд государства казна использовала «коммерческий» или «комиссионерский» способы, которые были не связаны с конкурсными испытаниями исполнителей заказов. «Коммерческий» способ заключался в том, что исполнителем государственного заказа становился чиновник после получения его согласия. Согласие чиновника делало эти правоотношения сделкой или соглашением. Государственный заказ оплачивался по определенной цене, которая утверждалась соответствующим управлением при присутствии данного чиновника. У чиновника был свободный выбор способа выполнения обязательств перед государством. Казна оплачивала чиновнику государственный заказ заранее, в полной мере или частями. Этому чиновнику были доступны все те же пособия и льготы, которые предназначались для частных подрядчиков. Чиновник обязывался отчитываться за расход средств, отвечать за сохранность сумм и за качество исполнения государственного заказа.

«Комиссионерский» способ заключался в том, что чиновник действовал по служебному поручению, а не по собственному согласию. Следовательно, это была не сделка, и в данном случае поставка товаров проводилась по назначенным государством ценам.

Исходя из вышеизложенного, можно заключить, что развитие законодательства, связанного с государственными закупками в дореволюционной России, было крайне прогрессивным, конкурентным и во многом соответствовало современной рыночной модели осуществления государственных закупок.

§ 3. Централизованная система планирования и распределения продукции (1917–1990 гг. XX в.)

Советская концепция удовлетворения государственных нужд существенно отличалась от дореволюционной ввиду того, что в законодательстве действовала иная экономическая модель развития государства, которая использовала лишь некоторые нормы в сфере государственных заказов, которые в некотором случае были схожи с дореволюционными.

В начальный период становления советского государства после Великой Октябрьской социалистической революции удовлетворение государственных нужд осуществлялось преимущественно планоно и централизованно. Во времена иностранной интервенции и гражданской войны товарно-денежные отношения были приостановлены в силу тяжелой экономической ситуации в стране и действовала система принудительной продразверстки. В то время специальные нормативные акты, которые регулировали бы договорные отношения, не издавались.

Революция 1917 г. и Гражданская война отменили саму необходимость публичных торгов. Но во времена НЭПа интерес к конкурсам для обеспечения государственных нужд возвращается.

Товарно-денежные отношения отмечены возвращением в государственную экономику в период «новой экономической политики» (далее – НЭП). В сфере регулирования государственных закупок ВЦИК и СНК РСФСР было утверждено «Положение о государственных подрядах и поставках» (от 30 сентября 1921 г.). После введения в действие Гражданского кодекса РСФСР, декретом ВЦИК и СНК СССР было утверждено новое «Положение о государственных подрядах и поставках» (от 27 июля 1923 г.)¹. В данном нормативно-правовом акте были установлены специальные правила, которые регулировали отношения поставок с участием государственных предприятий в качестве заказчиков для защиты интересов государства и в некоторых случаях даже создавали определенные конкурентные правоотношения².

СНК СССР 7 августа 1923 г. принял и утвердил, кроме того, «Инструкцию о порядке публичных торгов на государственные подряды и поставки». Указанный документ во многом был преемником

¹ СЗ СССР. 1923. № 88. Ст. 851; Вестник ЦИК, СНК и СТО СССР. 1923. № 3. Ст. 54.

² Гражданское право: учебник: в 2 т. / отв. ред. Е. А. Суханов. Москва, 2014. Т. 2. Полутом 1. С. 296.

дореволюционных концепций в проведении закупочных процедур и определении поставщика.

Существовало три способа определения поставщика: «в запечатанных пакетах, путем объявления условий устно, или по телеграфу, а также смешанным образом» (исполнитель, подавший заявку в пакете, мог участвовать и «изустно», но в данном случае условия, предложенные устно, должны были быть по цене ниже тех, что поданы в пакете).

Ведение протокола торгов, а также составление т. н. торгового листа входило в компетенцию специально созданной торговой комиссии, состоящей из 3-х чел. или более.

Если по окончании торгов комиссия делала вывод, что торги оказались невыгодны государству, она настаивала на проведении «переторжки» (как следствие, контракт не заключался). Так же как сложилось в дореволюционном законодательстве, процесс т. н. «переторжек» проходил спустя три дня после принятия решения о повторении процедуры торгов. Участие в данной процедуре могли принять все желающие, как те, кто принимал участие в первый раз, так и те, кто хотел самостоятельно поучаствовать. Таким образом, в раннем советском гражданском праве прослеживалась преемственность от дореволюционных нормативно-правовых актов, регулирующих закупки.

Принимаемые в тот период нормативные акты, регулирующие размещение государственного заказа, а также исполнение контракта, однако, были связаны с осуществляющимися в тот (советский) период времени радикальными экономическими, а главное, политическими изменениями. Поэтому концепция более-менее конкурентного проведения государственных закупок находила наибольшее свое распространение именно в период новой экономической политики. Так, в 1922–1923 гг. на обеспечение нужд и потребностей государства путем осуществления государственных закупок приходилась значительная доля в общем объеме производства целого ряда отраслей экономики: 41 % в каменноугольной промышленности, 44 % в топливно-энергетической промышленности, 52 % в электроэнергетической, 43 % в химической, 25 % в грубошерстной¹.

Несмотря на существенный подъем в развитии системы государственных закупок в период НЭПа, в СССР имели место существенные бюджетные проблемы, следствием которых являлись не менее существенные задолженности государства перед исполнителями (подрядчиками) государственных заказов. Так,

¹Шевченко Л. И. Указ соч. С. 5.

в 1922–1923 гг. задолженность государственных заказчиков достигла отметки в 20 млн руб. золотом, и в конце 1924 г. по указанным долгам была выплачена только лишь небольшая часть долга, составляющая 4,7 млн руб.

Впоследствии, в связи с тяжелым экономическим кризисом, общая конъюнктура рынка не изменилась и, как следствие, для исполнителей подрядов работать с государственными закупками стало крайне убыточным предприятием. Постепенно сошли на нет отношения между частным (относительно) рынком и государством.

В мае 1927 г. Правительство утверждает новое Положение о государственных подрядах и поставках. В нем содержится интересная деталь. Теперь выгодность условий и определение поставщика не ограничивается только поиском самой низкой цены. Заказчик имеет право руководствоваться кредитоспособностью, надежностью, опытом подрядчика, что позволит обеспечить максимальную выгоду государству при выполнении контракта.

Вследствие политики партии, из экономического сектора был вытеснен весь частный капитал и все частные предприятия. Из-за национализации государство стало по сути само заказчиком и само исполнителем и необходимость в проведении процедур осуществления государственных закупок и заключении договоров (контрактов) поставки товаров, оказания услуг и выполнения работ для государственных нужд перестала существовать в том виде, в котором было привычно наблюдать. С фактическим окончанием работы НЭПа, вместо договоров стали действовать плановые акты, которые выдавались в централизованном порядке.

§ 4. Современное состояние закупочных процедур в России (с 1991 г.)

В конце 80-х гг. XX в., в связи с изменением политической и экономической ситуации в стране, происходит существенное изменение гражданского законодательства. Востребованными становятся институты, регулирующие товарный оборот, происходит возрождение регулирования торгов.

В распоряжении Совета Министров СССР от 13 января 1990 г. № 40-р предусматривалось развитие аукционов по товарам народного потребления¹.

¹ СП СССР. 1990. № 6. Ст. 33.

Закон РСФСР от 3 июля 1991 г. «О приватизации государственных и муниципальных предприятий»¹ установил правовое регулирование приватизации путем конкурсной или аукционной продажи предприятий. С принятием в 1994 г. первой части Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ)², положения о торгах приобрели характер материально-правовых.

Так, в ГК РФ были включены ст. 447–449, непосредственно посвященные заключению договора на торгах, порядку организации торгов и последствиям признания торгов недействительными. Помимо ГК РФ, правовое регулирование торгов осуществляется значительным количеством нормативных актов. Впервые антимонопольные требования к торгам на современном этапе появились в Законе РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»³.

Централизованная система (командно-административная) планирования и распределения продукции действовала практически до конца существования Советского Союза и была ликвидирована Постановлением Совмина РСФСР № 558 от 23 октября 1991 г. «Об организации материально-технического обеспечения народного хозяйства РСФСР в 1992 г.»

Вышеизложенные существенные, если можно назвать, глобальные перемены в экономике СССР привели к не менее существенным изменениям в гражданском праве, однако основная цель этой отрасли права, заключающаяся в оптимальном отражении экономических процессов в праве, осталась той же.

Законом Российской Федерации от 28 мая 1992 г. № 2859-1 «О поставках продукции и товаров для государственных нужд» торги, как способ размещения государственных заказов, были возвращены.

Несмотря на сложный вектор развития системы государственного заказа в советский период, тем не менее, исторический опыт формирования норм права, регулирующих данную сферу деятельности, не мог не повлиять на развитие современного законодательства о закупках и о контрактной системе, что, по сути, и прослеживается в современной букве закона, однако все метаморфозы факти-

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 27. Ст. 927.

² СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

³ О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках [Электронный ресурс]: Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

чески проходили под влиянием современных новых экономических условий.

В качестве примера рассмотрим запрет в Российской империи на участие в размещении заказов для государственных нужд предпринимателям, которые, в соответствии с судебным приговором, были признаны виновными в неисполнении «договора с казной». Аналогично указанному запрету, в современном законодательстве действует норма ст. 31 Закона о контрактной системе¹.

Также, до вступления в силу в 2006 г. Закона о размещении заказов и впоследствии Закона о контрактной системе, в законодательстве Российской Федерации имела место такая процедура определения поставщика, как двухэтапный конкурс, который по своей сути является аналогом торгам с последующей «переторжкой», имевшей место еще во времена Российской Империи.

Однако не все прогрессивные (коими они действительно являются) новеллы прошлого были использованы в современном законодательстве о закупках и в законодательстве о контрактной системе. Так, в современном законодательстве нет правила об отказе членам семей государственных служащих принимать участие в размещении и реализации государственных заказов, и, соответственно, жена или сын государственного служащего, осуществляющего надзор за исполнением законодательства о контрактной системе, сам(а) вполне может быть исполнителем по какому-нибудь государственному контракту.

Современное законодательство о контрактной системе построено таким образом, что имеет место необходимость оказания разнообразной поддержки исполнителям государственных контрактов, что может являться преемственным по отношению к дореволюционному законодательству. Однако преимуществ и поддержки в качестве других форм для исполнителей государственных заказов в современном законодательстве о контрактной системе не предусмотрено.

В ходе анализа генезиса отечественного законодательства по поставкам товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, можно установить преемственность между принципами современного российского законодательства о контрактной системе и законодательства различных этапов развития Российского государства.

¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / пред. ред. колл. И. Ю. Артемьев. Москва, 2015. С. 53.

В настоящее время далеко не весь имеющийся наработанный опыт в разработке и реализации норм отечественного российского права в области закупок исследован и использован. Соответственно, ряд подходов и новелл, о которых было упомянуто ранее и которые использовались в прошлом, теоретически могут и должны быть применены и в настоящее время в России.

Новые экономические, политические и социальные факторы вынуждают регулярно вносить поправки в любые правовые институты и конструкции. Цель современного законодательства – создать конкуренцию участников, их производственных возможностей, что является положительной чертой эволюции норм, которые регулируют государственные и муниципальные закупки, размещение государственных и муниципальных заказов.

Контрольные вопросы

1. Особенности осуществления закупок до XVII в.
2. Правовое регулирование закупок в XVIII в.
3. Правовое регулирование закупок в XIX – начале XX в.
4. Особенности централизованной системы планирования и распределения продукции в СССР.
5. Современный этап публичных закупок в России.

Глава 2. Правовые основы контрактной системы на современном этапе

В условиях современной российской экономики нельзя обойтись без отлаженной системы механизмов государственного регулирования, а также договорного регулирования общественных отношений в области осуществления государственных и муниципальных закупок.

Указанный фактор объясняется тем, что условия рыночной экономики в первую очередь предполагают обширное наличие частного сектора и, соответственно, развитого механизма регулирования договорных и предпринимательских отношений почти во всех отраслях экономики. Таким образом, из-за существенного изменения подхода к построению экономических общественных отношений, государству, в случае возникновения потребности в каком-либо товаре, работе или услуге, в соответствии с российским законодательством о контрактной системе, необходимо обращаться к представителям бизнеса (крупного, среднего или мелкого).

Этапы планирования, размещения закупки, исполнения контракта, аудита полученных результатов по итогам исполнения контракта, контроля в сфере закупок и постоянного мониторинга закупок, составляют базис контрактной системы.

§ 1. Понятие контрактной системы в сфере закупок

Закон о контрактной системе регулирует общественные отношения, возникающие между участниками контрактной системы в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных потребностей в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок продукции, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок, в части, касающейся:

- 1) планирования закупок продукции;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения контракта;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок продукции;
- 6) аудита в сфере закупок продукции;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативно-правовых актов (далее – НПА

о контрактной системе в сфере закупок продукции для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Согласно п. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе, контрактная система в сфере закупок – это совокупность участников контрактной системы в сфере закупок¹ и осуществляемых ими, в т. ч. с использованием ЕИС (за исключением случаев, если использование такой ЕИС не предусмотрено Законом о контрактной системе), 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.

Наряду с легальным определением контрактной системы в сфере закупок, в научной экономико-правовой литературе встречаются различные подходы и определения данной дефиниции. При этом в юридической науке нет единства в понимании места контрактной системы закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд в системе российского права, в связи с чем в данном учебнике не приводятся.

§ 2. Источники контрактной системы в сфере закупок

Каждая отрасль права имеет свои определенные источники правового регулирования. Исходя из анализа ст. 2 Закона о контрактной системе, система источников правового регулирования закупок товаров для государственных и муниципальных нужд выглядит следующим образом.

1. Международные договоры Российской Федерации.

При этом, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены

¹ В Законе о контрактной системе под такими участниками понимаются: 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»; Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос»; заказчики; участники закупок, в т. ч. признанные поставщиками (подрядчиками, исполнителями), уполномоченные органы, уполномоченные учреждения, специализированные организации, операторы электронных площадок, операторы специализированных электронных площадок).

настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора.

2. Конституция Российской Федерации.

Статья 8 Конституции Российской Федерации гарантирует «единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности», равным образом признаются и защищаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. В ст. 34 Конституции Российской Федерации закреплено «право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности», и «не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию».

3. Гражданский кодекс Российской Федерации.

Параграф 4 гл. 30 ГК РФ посвящен регулированию отношений, возникающих в области поставки товаров для государственных или муниципальных нужд.

4. Бюджетный кодекс Российской Федерации, регламентирующий вопросы бюджетно-правовой составляющей контрактной системы.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 72 БК РФ «государственные (муниципальные) контракты заключаются в соответствии с планом-графиком закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд, сформированным и утвержденным в установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд порядке, и оплачиваются в пределах лимитов бюджетных обязательств...».

5. Закон о контрактной системе, который 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» (ч. 1 ст. 1).

6. Другие федеральные законы, регулирующие отношения в сфере осуществления закупок для государственных (муниципальных) нужд:

- Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»;

- Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон о защите конкуренции);

- Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»;
- Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»,
- и др.

7. Указы Президента Российской Федерации.

В настоящее время для органов внутренних дел (далее – ОВД) определяющим полномочия является Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», в котором указано, что МВД России осуществляет, в т. ч., следующие полномочия:

«87) осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации функции государственного заказчика государственного оборонного заказа;

88) осуществляет закупки товаров, работ, услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

89) разрабатывает и устанавливает обязательные требования к продукции (товарам, работам, услугам), поставляемой для органов внутренних дел по государственному оборонному заказу, а также к процессам проектирования (включая инженерные изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации указанной продукции».

8. Постановления Правительства Российской Федерации.

Во исполнение Закона о контрактной системе Правительство Российской Федерации приняло и продолжает принимать значительное количество нормативных актов, в т. ч. и индивидуальных (например, определяющие особенности осуществления конкретных закупок). Можно назвать такие постановления правительства, как:

– Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1255 «О Правилах разработки государственного оборонного заказа и его основных показателей»;

– Постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084 «О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций» и т. д.

9. Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Полномочиями правового регулирования в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд в первую очередь наделены Минфин России и Федеральная антимонопольная служба (далее – ФАС России).

В соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона о контрактной системе, в случаях, предусмотренных законодательством, федеральные органы исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос» вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения в указанной сфере (речь идет о разработке и утверждении типовых контрактов и типовых условий контрактов).

§ 3. Терминология закона о контрактной системе в сфере закупок

Основная часть понятий, используемых в Законе о контрактной системе, содержится в ст. 3 указанного закона, кроме того, в смежных НПА содержатся определения понятий, применяемых в Законе о контрактной системе.

Наряду с определением контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в Законе о контрактной системе даны также иные определения понятий, которые используются в сфере общественных отношений, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд:

– определение поставщика (подрядчика, исполнителя) представляет собой совокупность действий, которые осуществляются заказчиками, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки для обеспечения государственных или муниципальных нужд либо с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта;

– закупка товара, работы, услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд (далее – закупка) – это совокупность действий, осуществляемых в определенном порядке заказчиком и направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд¹;

– участник закупки – любое юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, за исключением офшорного юридического лица², или любое физическое лицо, в т. ч. зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя;

– государственный заказчик – это государственный орган (в т. ч. орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», 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;

– муниципальный заказчик – это муниципальный орган или муниципальное казенное учреждение, действующие от имени муниципального образования, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Рос-

¹ Необходимо иметь в виду, что закупка начинается с определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершается исполнением обязательств сторонами контракта.

² См.: подп. 1 п. 3 ст. 284 Налогового кодекса Российской Федерации; Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны): приказ Минфина России от 13 ноября 2007 г. № 108н (ред. от 2 ноября 2017 г.) (зарегистрировано в Минюсте России 3 декабря 2007 г. № 10598).

систой Федерации от имени муниципального образования и осуществляющие закупки;

- заказчик – государственный или муниципальный заказчик либо в соответствии с ч. 1 и 2.1 ст. 15 Закона о контрактной системе бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки;

- отдельно в Законе о контрактной системе выделен заказчик, осуществляющий деятельность на территории иностранного государства, которым является заказчик из числа дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации, торговых представительств Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, а также заказчик, осуществляющий деятельность на территории иностранного государства;

- государственный контракт, муниципальный контракт – гражданско-правовой договор, предметом которого являются: поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в т. ч. приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) и который заключен от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения, соответственно, государственных нужд, муниципальных нужд;

- контракт – государственный или муниципальный контракт либо гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в т. ч. приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), и который заключен бюджетным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием либо иным юридическим лицом в соответствии с ч. 1, 2.1, 4, 4.1, 4.3, 5 ст. 15 Закона о контрактной системе.

Также в Законе о контрактной системе даны отдельные определения для особых видов контрактов:

- контракт жизненного цикла представляет собой контракт, предусматривающий поставку товара или выполнение работы (в т. ч. при необходимости проектирование объекта капитального строительства, создание товара в результате выполнения работы), последующее обслуживание, при необходимости – эксплуатацию в течение срока службы, ремонт и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта капитального строительства или товара;

– контракт на поставку товаров, необходимых для нормального жизнеобеспечения граждан, – контракт, предусматривающий поставку продовольствия, средств, необходимых для оказания скорой, в т. ч. скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственных средств, медицинских изделий, технических средств реабилитации, топлива, отсутствие которых приведет к нарушению нормального жизнеобеспечения граждан.

В 2021 г. в Закон о контрактной системе также введено понятие – отдельный этап исполнения контракта, – которое представляет собой часть обязательства поставщика (подрядчика, исполнителя), в отношении которого контрактом установлена обязанность заказчика обеспечить приемку и оплату поставленного товара, выполненной работы, оказанной услуги;

– единая информационная система в сфере закупок (далее – ЕИС) – совокупность информации, содержащейся в базах данных, информационных технологий и технических средств, обеспечивающих формирование, обработку, хранение такой информации, а также ее предоставление с использованием официального сайта ЕИС в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

– уполномоченный орган, уполномоченное учреждение – государственный орган, муниципальный орган, казенное учреждение, на которые возложены полномочия, предусмотренные ст. 26 Закона о контрактной системе¹;

– специализированная организация – юридическое лицо, привлекаемое заказчиком в соответствии со ст. 40 Закона о контрактной системе²;

– 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 закупок³;

¹ Особенности осуществления централизованных закупок.

² Особенности привлечения специализированной организации для выполнения отдельных функций по определению поставщика (подрядчика, исполнителя).

³ Пунктом 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» Минфин России определено федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

– 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)¹;

– 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;

– эксперт, экспертная организация – обладающее специальными познаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла физическое лицо, в т. ч. 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 заклю-

¹ Пунктом 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 728 «Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» ФАС России определена федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей).

чений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе;

- совокупный годовой объем закупок – это утвержденный на соответствующий финансовый год общий объем финансового обеспечения для осуществления заказчиком закупок, в т. ч. для оплаты контрактов, заключенных до начала указанного финансового года и подлежащих оплате в указанном финансовом году;

- электронная площадка – сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, на котором проводятся конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме (за исключением закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме), а также закупки товара у единственного поставщика в электронной форме на сумму, предусмотренную ч. 12 ст. 93 Закона о контрактной системе¹;

- оператор электронной площадки – непубличное хозяйственное общество, в уставном капитале которого иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам принадлежит не более чем 25 % долей (акций) такого общества и которое владеет электронной площадкой, в т. ч. необходимыми для ее функционирования программно-аппаратными средствами, обеспечивает ее функционирование и включено в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень операторов электронных площадок²;

- специализированная электронная площадка – соответствующая установленным Законом о контрактной системе требованиям информационная система, доступ к которой осуществляется с использованием защищенных каналов связи и на которой проводятся закрытые конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в электронной форме;

- оператор специализированной электронной площадки – российское юридическое лицо, которое владеет специализированной электронной площадкой, в т. ч. необходимыми для ее функциониро-

¹ На момент написания учебника указанная сумма не превышает 3 млн руб.

² См.: Об утверждении Перечня операторов электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, частью 11 статьи 3.4 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ и Перечня операторов специализированных электронных площадок, предусмотренного частью 3 статьи 24.1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ, операторов электронных площадок для осуществления закрытых конкурентных закупок, предусмотренный частью 4 статьи 3.5 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 12 июля 2018 г. № 1447-р. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

вания программно-аппаратными средствами, обеспечивает ее функционирование, а также соответствует установленным Законом о контрактной системе требованиям и включено в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень операторов специализированных электронных площадок¹.

Базисом Закона о контрактной системе в соответствии со ст. 6 Закона о контрактной системе являются принципы открытости, прозрачности информации, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

Принцип открытости и прозрачности означает, что в России обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о контрактной системе. Открытость и прозрачность информации обеспечиваются, в частности, путем ее размещения в ЕИС. Информация, размещенная в ЕИС, должна быть полной и достоверной (ст. 7 Закона о контрактной системе).

Принцип обеспечения конкуренции означает, что контрактная система направлена на создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок. Любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными НПА о контрактной системе стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем). 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 Закона о контрактной системе, в т. ч. приводят к ограничению конкуренции, в частности, к необоснованному ограничению числа участников закупок (ст. 8 Закона о контрактной системе).

Принцип профессионализма заказчика означает, что контрактная система 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. Заказчики, специализированные орга-

¹ Там же.

низации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в т. ч. путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 9 Закона о контрактной системе).

Принцип стимулирования инноваций означает, что заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции (ст. 10 Закона о контрактной системе). Принцип единства контрактной системы в сфере закупок означает, что контрактная система основывается на единых принципах и подходах, предусмотренных Законом о контрактной системе и позволяющих обеспечивать государственные и муниципальные нужды посредством планирования и осуществления закупок, их мониторинга, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок (ст. 11 Закона о контрактной системе).

Принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок означает, что государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы, казенные учреждения, иные юридические лица при планировании и осуществлении закупок должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд. Должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации о контрактной системе и НПА, указанными в ч. 2, 3 ст. 2 Закона о контрактной системе (ст. 12 Закона о контрактной системе).

Контрольные вопросы

1. Назовите источники контрактной системы в сфере закупок.
2. Назовите и охарактеризуйте основные этапы контрактной системы в сфере закупок.
3. Раскройте основные принципы контрактной системы в сфере закупок.
4. Приведите определения основных терминов контрактной системы в сфере закупок.
5. Назовите, в чем заключается принцип обеспечения конкуренции при закупках.

Глава 3. Информационное и коммуникационное обеспечение закупок

§ 1. Единая информационная система и информационные системы в сфере закупок

Принятие Закона о контрактной системе ознаменовало создание и использование Единой информационной системы в сфере закупок.

Однако, следует отметить, что идея формирования «единой доски» («единой платформы») зародилась еще в период действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹, когда заказчику достаточно было разместить информацию о планируемой закупке в печатных изданиях средств массовой информации. В ее основу были заложены постулаты о необходимости отражения действий, связанных с закупками как федеральных, так и региональных поставщиков, а также стремление к унификации всех закупок.

Информационная система была создана и введена в эксплуатацию с 1 января 2011 г., что позволило не только выявить факты приобретения предметов роскоши, но и провести анализ трат бюджетных средств государственными и муниципальными заказчиками.

Эволюционирование единой информационной системы в течение 10 лет проходило поэтапно. Так, в первую очередь были созданы условия, не позволяющие заказчикам избегать обязанности по опубликованию информации о планируемой закупке в системе. Следующим шагом был запрет на использование в названии товара, работы или услуги, планируемой к закупке, латинских букв, что применялось для получения информации только «нужным» исполнителем.

Закон о контрактной системе в одной из первых статей (п. 9 ст. 3) содержит определение ЕИС, согласно которому – это совокупность информации, содержащейся в базах данных, а также информационные технологии, технические средства, позволяющие обеспечивать формирование, обработку, хранение и предоставление

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (утратил силу с 1 января 2014 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

информации, связанной с закупками, посредством использования официального сайта в сети Интернет.

ЕИС в сфере закупок пришла на смену официальному сайту с 1 января 2016 г. и призвана обеспечить повышение открытости и прозрачности закупок государственными и муниципальными заказчиками, полноту и достоверность информации о закупках, за исключением информации, содержащей государственную тайну.

Разработку концепции, как и определение функциональных требований к системе, организует Минэкономразвития России, в то время как обязанность по ее разработке и вводу в эксплуатацию возложены на Федеральное казначейство.

Ввиду ресурсоемкости создания системы было принято решение о ее формировании на базе уже существующего сайта госзакупок – *www.zakupki.gov.ru*.

В настоящее время ЕИС представляет собой одну из масштабных систем, существующих в Российской Федерации, в которую интегрированы более 200 внешних подсистем. Объем информации, обрабатываемой в ЕИС, сопоставим с объемом почти 4 тыс. государственных библиотек России ввиду хранения информации, связанной с размещением заказов более чем 400 тыс. заказчиков и 2,7 млн пользователей.

С 1 января 2019 г. все поставщики товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд должны быть зарегистрированы в ЕИС. В случае невыполнения указанного требования, участие в торгах осуществить невозможно, в связи с чем Казначейством Российской Федерации были разработаны личные кабинеты поставщиков.

Еще одним нововведением 2019 г. необходимо назвать осуществление всех закупок в электронной форме, т. е. бумажный контракт прекратил свое существование, что предопределяет заключение свыше 5 млн контрактов в электронном формате, что должно быть обеспечено с технической точки зрения именно Казначейством Российской Федерации.

Усовершенствование ЕИС осуществляется непрерывно, при этом на сегодняшний день многие операции уже переведены в автоматический режим, позволяющий обработку информации без участия человека.

Отдельно следует отметить организацию с помощью ЕИС общественного обсуждения закупок.

С 1 января 2022 г. состоялся запуск цифрового документооборота исполнения и приемки контрактов по Закону о контрактной системе. Преимущества такого решения:

- уход от сканов актов выполненных работ;
- структурирование информации;
- формирование счетов-фактур непосредственно в ЕИС;
- отсутствие возможности сформировать акт приемки задним числом;
- полный контроль за подписью документа.

Также создан специальный плагин, который записывает абсолютно все, что происходит на компьютере участника закупки – Государственная информационная система (ГИС) «Независимый регистратор» – ведет контроль за электронными площадками, предотвращает случаи компрометации данных, подтверждает валидность всех проходящих на электронных площадках торговых операций. Модуль работает по аналогии с автомобильным видеорегистратором, и его данные могут использоваться в качестве доказательств при обжаловании закупки в контрольном органе.

При этом скриншоты с экрана компьютера ФАС России не рассматривает в качестве доказательств, а вот записи ГИС «Независимого регистратора», наоборот, считаются официальными и принимаются к рассмотрению в ходе изучения дела.

Пользоваться ГИС «Независимый регистратор» могут все, достаточно зайти на сайт ЕИС и скачать программу на свой компьютер.

Отметим, что Закон о контрактной системе позволяет субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям создавать собственные информационные системы в сфере закупок с одним лишь условием – они должны быть интегрированы с ЕИС. При этом, в случае появления разночтений между системами, приоритетной признается информация, содержащаяся в ЕИС.

§ 2. Идентификационный код закупки

Закон о контрактной системе в ст. 23 определяет основные положения, связанные с идентификационным кодом закупки.

Идентификационный код закупки (далее – ИКЗ), представляет собой уникальный цифровой машиночитаемый код, состоящий из 36 знаков, который в обязательном порядке присваивается каждой закупке, что позволяет обеспечить взаимосвязь всей закупочной документации. Отличительной чертой ИКЗ является невозможность его изменения.

В случае поиска закупки на сайте *www.zakupki.gov.ru* участник имеет возможность ознакомиться с ИКЗ в карточке закупки. Заказ-

чик осуществляет формирование ИКЗ на сайте ЕИС, в соответствии с приказом Минфина от 10 апреля 2019 г. № 55н¹, используя код бюджетной классификации, коды общероссийских классификаторов, каталог товаров, работ и услуг.

Контроль за правильностью формирования ИКЗ осуществляет Федеральное казначейство а в случае неверного указания кода предусмотрена административная ответственность в соответствии с КоАП РФ.

ИКЗ включает в себя 36 знаков (табл. 1):

Таблица 1

Идентификационный код закупки

1–2 разряды	Последние две цифры года (размещения извещения(й) об осуществлении закупки, направления приглашения(й) принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) ИЛИ года заключения контракта (контрактов) с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем)).
3–22 разряды	Идентификационный код заказчика (приказ Минфина России от 24 декабря 2021 г. № 227н ²).
23–26 разряды	Номер закупки, включенной заказчиком на очередной финансовый год и плановый период план-график закупок (уникальные значения от 0001 до 9999 присваиваются в пределах года, в котором планируется закупка)
27–29 разряды	Номер закупки, сформированный в пределах номера, указанного в 23–26 разрядах идентификационного кода закупки (уникальные значения от 001 до 999 присваиваются в пределах порядкового номера закупки в плане-графике)
30–33 разряды	Код объекта закупки по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности, с детализацией до группы товаров (работ, услуг) (ОКПД2)
34–36 разряды	Код вида расходов по бюджетной классификации Российской Федерации

¹ Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки: приказ Минфина России от 10 апреля 2019 г. № 55н.

² См.: Об утверждении Порядка присвоения, применения, а также изменения идентификационных кодов гарантов и Порядка присвоения, применения, а также изменения идентификационных кодов заказчиков: приказ Минфина России от 24 декабря 2021 г. № 227н.

§ 3. Каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд

Формирование и ведение в ЕИС каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее – КТРУ) обеспечиваются федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок.

КТРУ представляет собой систематизированный перечень всех товаров, работ и услуг, закупка которых может быть осуществлена заказчиками в интересах и для обеспечения бесперебойного функционирования государственных и муниципальных органов власти.

КТРУ позволяет формировать идентификационный код закупки на основе информации, содержащейся в нем о наименовании объектов. Порядок формирования, наполнения информацией, ведения и использования Каталога определяются Правительством Российской Федерации и закреплены в постановлении Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145 «Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Каталог представляет собой сформированный на основе Общероссийского классификатора продукции по видам экономической деятельности (далее – ОКПД2) и систематизированный перечень товаров, услуг, закупка которых может быть осуществлена заказчиками.

Таким образом, каталог не что иное, как систематизированная база образцов и шаблонов по описанию товаров, работ и услуг, позволяющая в документации любого заказчика установить товар определенного вида, а также исключить разночтения и ситуации, когда потенциальному поставщику (подрядчику, исполнителю) из описания объекта закупки не в полной мере ясно, что именно планируется к закупке.

Ведение каталога осуществляется в ЕИС на сайте www.zakupki.gov.ru, и в отношении каждой позиции в нем указывается информация следующего содержания: дата включения в каталог, код позиции по каталогу, код по ОКПД2, наименование, единица измерения, дата начала и окончания применения. Помимо общей информации о каждом товаре, работе или услуге, в каталоге приводится описание, включающее определенные характеристики, значения, сведения технических регламентов, спецификация. Также

возможно включение фотографий, эскизов, чертежей, цен, информации о производителях и условиях поставки и т. д.

Отличительными чертами каталога выступают: доступность для ознакомления и использования в круглосуточном режиме, бесплатность, ведение на русском языке в электронной форме, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

§ 4. Реестр контрактов, заключенных заказчиками

Одним из важнейших этапов любой закупки и для заказчика, и для исполнителя является заключение контракта. В этой связи и в целях обеспечения прозрачности закупочной деятельности, Закон о контрактной системе предусматривает необходимость ведения реестра контрактов, который представляет собой систематизированную базу данных, включающую в себя информацию обо всех контрактах, заключенных в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе¹, за исключением заключенных с единственным поставщиком (по подп. 4, 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе) и содержащих сведения о государственной тайне, которые имеют свою особенность².

В реестр контрактов включаются следующие информация и документы:

- 1) наименование заказчика;
- 2) источник финансирования;
- 3) способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- 4) дата подведения результатов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и реквизиты документа, подтверждающего основание заключения контракта;
- 5) дата заключения контракта;
- 6) объект закупки, цена контракта (отдельного этапа исполнения контракта) и срок исполнения контракта (отдельного этапа исполнения контракта), цена единицы товара, работы или услуги,

¹ О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2022 г. № 60. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² См.: О порядке ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

наименование страны происхождения или информация о производителе товара в отношении исполненного контракта;

7) наименование, место нахождения (для юридического лица), фамилия, имя, отчество (при наличии), место жительства (для физического лица), почтовый адрес поставщика (подрядчика, исполнителя), идентификационный номер налогоплательщика поставщика (подрядчика, исполнителя) или для иностранного лица в соответствии с законодательством соответствующего иностранного государства аналог идентификационного номера налогоплательщика поставщика (подрядчика, исполнителя);

8) информация об изменении контракта с указанием условий контракта, которые были изменены;

9) контракт (с прилагаемыми документами), заключенный в соответствии с Законом о контрактной системе по результатам проведения электронных процедур, закрытых электронных процедур, копия заключенного контракта, подписанная усиленной электронной подписью заказчика;

10) информация об исполнении контракта (отдельного этапа исполнения контракта), в т. ч. информация о стоимости исполненных обязательств (об оплате заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта), о начислении неустоек (штрафов, пеней) в связи с ненадлежащим исполнением обязательств, предусмотренных контрактом, стороной контракта, заключение по результатам экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги (отдельного этапа исполнения контракта) (в случае привлечения заказчиком для проведения экспертизы отдельного этапа исполнения контракта, поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги экспертов, экспертных организаций);

11) информация о расторжении контракта с указанием оснований его расторжения;

12) идентификационный код закупки;

13) информация о приемке поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, отдельных этапов исполнения контракта с приложением документа о приемке;

14) решение врачебной комиссии, предусмотренное Законом о контрактной системе, с обеспечением предусмотренного законодательством Российской Федерации в области персональных данных обезличивания персональных данных;

15) иная информация и документы, определенные порядком ведения реестра контрактов.

Отличительной особенностью реестра контрактов является то, что заказчики обязаны формировать его посредством внесения данных в срок до пяти рабочих дней. Нарушение сроков размещения информации о контракте влечет за собой привлечение к административной ответственности.

Следует отметить важность наличия контрактов в реестре не только для заказчика, но и исполнителя. Последний имеет право использовать информацию, содержащуюся в реестре для подтверждения добросовестности.

Реестр контрактов структурирован таким образом, что по умолчанию по запросу на экране выводятся только те контракты, которые находятся на этапе исполнения. Однако система позволяет осуществить и расширенный поиск контрактов по нескольким параметрам, например, заключенных на определенную сумму, в конкретном регионе или периоде времени.

Необходимо отметить, что контракты, информация о которых не включена в реестр контрактов, не подлежат оплате, за исключением договоров, заключенных в соответствии с п. 4, 5, 23, 42, 44, 46 (в части контрактов, заключаемых с физическими лицами) ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

§ 5. Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей)

Реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) представляет собой список контрагентов, которые допустили нарушение законодательства о закупках для нужд государственных или муниципальных органов в процессе подписания или исполнения контракта, заключенного по результатам проведения закупки.

Последствиями включения организации или исполнителя в реестр недобросовестных поставщиков является отсутствие возможности участия в торгах в рамках законодательства о контрактной системе в течение двух лет, а также невозвращение внесенного обеспечения заявки на участие в торгах, потерю деловой репутации, необходимость повторного оформления лицензии (саморегулируемой организации (СРО) и т. д.), а также отсутствие возможности подтверждения профессионального опыта ранее исполненными контрактами.

Включение информации об исполнителе (организации) в реестр недобросовестных поставщиков будет осуществлено в случаях:

- 1) одностороннего расторжения контракта по инициативе заказчика;
- 2) расторжения контракта с победителем торговой процедуры в судебном порядке;
- 3) непредоставление победителем документов о соблюдении антидемпинговых мер;
- 4) непредоставление победителем торговой процедуры обеспечения исполнения контракта;
- 5) неподписание победителем торговой процедуры контракта в установленный законом срок;
- 6) предоставление участником торгов обеспечения исполнения контракта, не соответствующего требованиям законодательства и положениями документации о проводимой торговой процедуре.

Следует отметить, что в реестр недобросовестных поставщиков информация вносится на основании решения антимонопольного органа после проведения проверки добросовестности победителя торгов в ходе их проведения, а также на стадиях заключения и исполнения государственных контрактов.

Вопрос о недобросовестности участника рассматривается антимонопольным органом в срок не позднее 10-ти дней со дня поступления документов в ФАС России при условии обязательного вызова представителей обеих сторон. Таким образом, процесс включения в реестр недобросовестных поставщиков инициирует заказчик, а фактически сведения в систему вносит представитель ФАС России в течение трех рабочих дней с даты подтверждения фактов, следовательно, участник считается включенным в реестр недобросовестных поставщиков со дня технического внесения ФАС России сведений. Примечательно, что в реестр недобросовестных поставщиков вносится информация не только об организации, но и ее генеральном директоре, а также учредителях, месте нахождения организации, ИНН, объекте закупки, ИКЗ, дате внесения указанной информации.

Следует отметить, что организация или поставщик, включенный в реестр недобросовестных поставщиков все же имеет возможность заключать коммерческие субподрядные договоры, в т. ч. в рамках государственных контрактов, что означает законность заключения такого рода договора.

Кроме того, в соответствии с требованиями КоАП РФ, в случае непредоставления информации или несвоевременного предоставления документации в ФАС России, это ведет к привлечению к административной ответственности и наложению штрафных санкций как на должностное, так и на юридическое лицо.

Контрольные вопросы

1. Опишите особенности функционирования ЕИС.
2. Охарактеризуйте разряды идентификационного кода закупки.
3. Назовите отличительные черты КТРУ.
4. Охарактеризуйте особенности функционирования реестра контрактов, заключенных заказчиками.
5. Опишите административную процедуру включения организации в Реестр недобросовестных поставщиков.

Глава 4. Субъекты контрактной системы в сфере закупок

Участником закупки может быть любое юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала, или любое физическое лицо, в т. ч. зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя (п. 4 ст. 3 Закона о контрактной системе).

Не допускается ограничение участия в определении поставщиков (исполнителей, подрядчиков), кроме как в случаях, прямо предусмотренных Законом о контрактной системе. В случае принятия заказчиком решения об ограничении участия в определении, информация об этом с обоснованием его причин должна быть указана в извещении об осуществлении закупки. Участники закупок вправе участвовать в процедуре определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 3 ст. 27 Закона о контрактной системе), полномочия которых подтверждаются доверенностью, выданной и оформленной в соответствии с гражданским законодательством.

§ 1. Статус участника закупки. Требования к участнику закупки

Закон о контрактной системе содержит две группы требований к участникам закупок:

- 1) единые требования (требования представляют собой закрытый перечень, установленный Законом о контрактной системе);
- 2) дополнительные требования.

Следует отметить, что требования к участникам закупок устанавливаются как для конкурентных, так и для неконкурентных процедур закупки. Заказчики обязаны указать единые требования и вправе установить дополнительные требования к участникам закупки в извещении об осуществлении закупки и документации о закупке.

К единым требованиям, предъявляемым к участникам закупок (ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе), относятся:

- соответствие требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки;

– непроведение ликвидации участника закупки – юридического лица и отсутствие решения арбитражного суда о признании участника закупки – юридического лица или индивидуального предпринимателя несостоятельным (банкротом) и об открытии конкурсного производства;

– неприостановление деятельности участника закупки в порядке, установленном КоАП РФ, на дату подачи заявки на участие в закупке;

– отсутствие у участника закупки недоимки по налогам, сборам, задолженности по иным обязательным платежам в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации (за исключением сумм, на которые предоставлены: отсрочка, рассрочка, инвестиционный налоговый кредит в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах, которые реструктурированы в соответствии с законодательством Российской Федерации, по которым имеется вступившее в законную силу решение суда о признании обязанности заявителя по уплате этих сумм исполненной или которые признаны безнадежными к взысканию в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах) за прошедший календарный год, размер которых превышает 25 % балансовой стоимости активов участника закупки, по данным бухгалтерской отчетности за последний отчетный период. Участник закупки считается соответствующим установленному требованию в случае, если им в установленном порядке подано заявление об обжаловании указанных недоимки, задолженности, и решение по такому заявлению на дату рассмотрения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) не принято;

– отсутствие у участника закупки – физического лица либо у руководителя, членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа, или главного бухгалтера юридического лица – участника закупки судимости за преступления в сфере экономики и (или) преступления, предусмотренные ст. 289, 290, 291, 291.1 УК РФ (за исключением лиц, у которых такая судимость погашена или снята), а также неприменение в отношении указанных физических лиц наказания в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, которые связаны с поставкой товара, выполнением работы, оказанием услуги, являющихся объектом осуществляемой закупки, и административного наказания в виде дисквалификации;

– участник закупки – юридическое лицо, которое в течение двух лет до момента подачи заявки на участие в закупке не было

привлечено к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ст. 19.28 КоАП РФ¹;

- обладание участником закупки исключительными правами на результаты интеллектуальной деятельности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на такие результаты, за исключением случаев заключения контрактов на создание произведений литературы или искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма;

- отсутствие между участником закупки и заказчиком конфликта интересов, под которым понимаются случаи, при которых руководитель заказчика, член комиссии по осуществлению закупок, руководитель контрактной службы заказчика, контрактный управляющий состоят в браке с физическими лицами, являющимися выгодоприобретателями, единоличным исполнительным органом хозяйственного общества (директором, генеральным директором, управляющим, президентом и другими), членами коллегиального исполнительного органа хозяйственного общества, руководителем (директором, генеральным директором) учреждения или унитарного предприятия либо иными органами управления юридических лиц – участников закупки, с физическими лицами, в т. ч. зарегистрированными в качестве индивидуального предпринимателя, – участниками закупки либо являются близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями или усыновленными указанных физических лиц. Под выгодоприобретателями для целей настоящей статьи понимаются физические лица, владеющие напрямую или косвенно (через юридическое лицо или через несколько юридических лиц) более чем десятью процентами голосующих акций хозяйственного общества либо долей, превышающей десять процентов в уставном капитале хозяйственного общества²;

¹ См.: О формировании и ведении перечня юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: приказ Генеральной прокуратуры Рос. Федерации от 30 июля 2021 г. № 428.

² См.: Обзор судебной практики по делам, связанным с разрешением споров о применении пункта 9 части 1 статьи 31 Закона о контрактной системе [Электронный ресурс]: утвержден Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 28 сентября 2016 г. URL: <https://www.vsr.ru/files/6387/?ysclid=lfw7yn8q1y134570024> (дата обращения: 25.09.2022).

- участник закупки не является офшорной компанией;
- отсутствие у участника закупки ограничений для участия в закупках, установленных законодательством Российской Федерации.

Вышеуказанные требования должны быть указаны заказчиком в извещении и документации о закупке, они распространяются на всех участников закупки. При этом заказчик не вправе устанавливать требования к участникам закупок в нарушение требований Закона о контрактной системе.

Вместе с тем заказчик вправе установить требование об отсутствии информации об участнике закупки, в т. ч. информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки – юридического лица, в порядке, предусмотренном Законом о контрактной системе, в Реестре недобросовестных поставщиков. Данное требование заказчик также вносит в извещение и документацию о закупке.

Перечень документов, которые подтверждают соответствие участника закупки дополнительным требованиям, устанавливается Правительством Российской Федерации. Кроме того, если Правительством Российской Федерации установлены дополнительные требования к участникам закупки, заказчики обязаны устанавливать их в документации о закупке.

Если Правительством Российской Федерации установлены дополнительные требования к участникам закупок, заказчики при определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) обязаны устанавливать данные дополнительные требования, таким образом, установление дополнительных требований в этом случае перестает быть правом и становится обязанностью заказчиков.

При проведении конкурсов и аукционов заказчик обязан установить *требование к обеспечению заявок*. Такое требование устанавливается также при организации запросов предложений после конкурсов и аукционов, признанных несостоявшимися.

Размер обеспечения заявки устанавливается в пределах от 0,5 до 5 % Н(М)ЦК. Если при проведении аукционов Н(М)ЦК не превышает 3 млн руб., размер обеспечения составляет 1 % Н(М)ЦК. В отношении участников закупки, для которых установлены преференции (учреждение или предприятие уголовно-исполнительной системы, организация инвалидов, СМП либо СОНКО), размер обеспечения заявки не может превышать 2 % Н(М)ЦК.

В качестве обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе могут выступать денежные средства или банковская гарантия по выбору участника закупок. Обеспечением заявки

на участие в электронном аукционе могут быть только денежные средства.

В отношении банковской гарантии установлены определенные требования, указанные в ч. 2 ст. 45 Закона о контрактной системе. Банковская гарантия должна быть безотзывной и срок ее действия должен составлять не менее чем 2 мес. с даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке.

Определены требования также и к банкам, выдающим банковские гарантии участникам закупок. В частности, банк должен быть включен в перечень банков, предусмотренный ст. 176.1 НК РФ, отвечающих установленным требованиям для принятия банковских гарантий в целях налогообложения.

Комиссия по осуществлению закупок в обязательном порядке проверяет:

- соответствие требованиям, установленным законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки;
- является ли участник закупки оффшорной компанией (за исключением случаев проведения электронного аукциона, запроса котировок и предварительного отбора);
- соответствие дополнительным требованиям в отношении отдельных видов закупок продукции, если такие требования установлены Правительством Российской Федерации;
- отсутствие информации об участнике закупки – юридическом лице, в т. ч. информации об учредителях, о членах коллегиального исполнительного органа, лице, исполняющем функции единоличного исполнительного органа участника закупки, в предусмотренном Законом о контрактной системе РНП (при условии, что данное требование было установлено заказчиком в извещении и документации к закупке).

В отношении иных установленных требований к участнику комиссия заказчика вправе проверять соответствие участников закупок. Комиссия по осуществлению закупок не вправе возлагать на участника закупки обязанность подтверждать соответствие указанным требованиям, за исключением случаев, если указанные требования установлены Правительством Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 31 Закона о контрактной системе.

Отстранение участника закупки от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) или отказ от заключения контракта с победителем определения поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется в любой момент до заключения кон-

тракта, если заказчик или комиссия по осуществлению закупок обнаружит, что:

- участник закупки не соответствует единым требованиям, требованиям, установленным Правительством Российской Федерации, требованию отсутствия участника закупки в РНП;
- участник закупки предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия указанным требованиям (ч. 9 ст. 31 Закона о контрактной системе).

На этапе заключения контракта заказчиком могут быть выявлены основания для отказа от заключения контракта в связи с тем, что участник не соответствует требованиям или предоставил недостоверную информацию в отношении своего соответствия. В этом случае заказчик не позднее одного рабочего дня, следующего за днем установления факта, являющегося основанием для отказа, составляет и размещает в ЕИС протокол об отказе от заключения контракта и в течение двух рабочих дней с даты его подписания направляет его победителю. Протокол должен содержать информацию о факте, являющемся основанием для отказа от заключения контракта, и реквизиты документов, которые этот факт подтверждают.

Правительство Российской Федерации вправе устанавливать *дополнительные требования* к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, закупки которых осуществляются путем проведения конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов, закрытых конкурсов с ограниченным участием, закрытых двухэтапных конкурсов или аукционов, а также к участникам закупок аудиторских и сопутствующих аудиту услуг и консультационных услуг.

Отметим, что в ЕИС имеется раздел «Единый реестр участников закупок», в котором каждый посетитель сайта имеет возможность проверить является тот или иной участник зарегистрированным или исключенным пользователем. Информацию возможно проверить при наличии различных сведений: от типа участника закупки (юридическое или физическое лицо, индивидуальный предприниматель, обособленное подразделение юридического лица Российской Федерации) до ИНН, ОГРН.

§ 2. Контрактная служба. Контрактный управляющий

Понятие контрактной службы является относительно новым для российского законодательства и может быть проанализировано на зарубежном опыте.

В США госзаказчик – это уполномоченное лицо, официальный представитель государства в контрактном процессе, имеющий особый статус контрактного офицера (Contracting Officer). Только контрактный офицер имеет право заключать, администрировать или прерывать контракт от лица Правительства Соединенных Штатов. При этом он выступает гарантом соблюдения интересов государства в контрактруемых расходах и доходах.

Обязанности и персональная ответственность контрактного офицера:

1. Обязательное исполнение чиновниками, находящимися в его подчинении и вовлеченными в закупочные и иные хозяйственные процедуры, всех действий, необходимых для организации эффективных закупок и распоряжения имуществом.

2. Соответствие закупочных и иных хозяйственных действий законодательству, подзаконным актам, всем другим предусмотренным процедурам и условиям заключенных контрактов.

3. Обеспечивает выполнение требований контракта и достаточность средств для покрытия обязательств по нему (в отношении подрядчиков отвечает за соблюдение справедливых, честных и непредвзятых подходов).

Закупочные системы стран Евросоюза отличаются моделями организации структур государственных закупок и могут быть разделены на централизованные, полужцентрализованные и децентрализованные.

Централизованная закупочная структура характеризуется высокой концентрацией закупочных функций в составе небольшого количества центральных институтов (обычно одного или двух).

Полужцентрализованная закупочная структура – смешанное объединение закупочных функций, переданных небольшому числу институтов на различных уровнях системы органов государственного управления (обычно три или четыре института).

Децентрализованная закупочная структура – рассредоточенная концентрация закупочных функций, распределенных среди нескольких институтов на различных уровнях системы органов государственного управления, а также нередко с участием частных и государственных компаний (обычно задействованы пять и более институтов).

Численность штата в центральных закупочных организациях стран Европейского Союза различна. Более того, поскольку многие из соответствующих органов осуществляют и иную, помимо государственных закупок, деятельность, не всегда понятно, сколько в действительности людей занято выполнением основных

и сколько дополнительных функций. Так, в австрийском Отделе законодательства о закупках Конституционной службы ведомства федерального канцлера штат состоит из четырех постоянных сотрудников – государственных служащих с юридическим образованием. Совокупная численность штата Агентства государственных закупок Болгарии составляет 38 чел. – государственных служащих и сотрудников, из них 34 имеют степень магистра (19 – в экономике, 9 – в праве, 6 – в информационных технологиях). В кипрском Департаменте государственных закупок работают 14 чел., не считая секретарских работников. Юридический департамент чешского Управления по защите конкуренции состоит из шести сотрудников. Численность штата в центральных закупочных организациях стран ЕС различна. Более того, поскольку многие из соответствующих органов осуществляют и иную, помимо государственных закупок, деятельность, не всегда понятно, сколько в действительности людей занято выполнением основных и сколько дополнительных функций.

Государственные закупки в нашей стране стали осуществляться с 1991 г. после упразднения Госснаба. Новая система госзакупок была создана в 1997 г. Указом Президента Российской Федерации Б. Н. Ельцина «Об организации закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд». Однако требования к профессиональным знаниям государственного заказчика и членов закупочных комиссий в тот период не были установлены. В 2006 г. были приняты Требования к минимуму знаний по специальности в сфере закупок, но они не были установлены как обязательные.

Одним из основных замечаний, которое предъявлялось к действовавшему до 1 января 2014 г. Закону о размещении заказов, было то, что указанный закон не устанавливал никаких требований к лицам, занятым в сфере закупок. Небольшое исключение составляли лишь закупочные комиссии, в состав которых должно было включаться не менее чем одно лицо, прошедшее профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для нужд заказчиков (ч. 20 ст. 65 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (последняя редакция) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹). На практике

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

встречались случаи, когда закупками занимались сотрудники, которые не обладали специальными знаниями в указанной сфере, что являлось причиной возникновения многочисленных нарушений, допускаемых заказчиками при осуществлении закупок.

Основная новация в кадровых изменениях системы госзакупок связана с установлением *принципа профессионализации* сферы закупок. Закон о контрактной системе впервые ввел принцип профессионализации сферы закупок и установил обязательное требование для членов контрактной службы заказчика и контрактных управляющих – *высшее образование или дополнительное профессиональное образование* (повышение квалификации, профессиональная переподготовка) в сфере закупок.

С 1 января 2014 г. закупки осуществляются только в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, согласно которому для проведения закупки Заказчик должен создать контрактную службу или назначить контрактного управляющего.

Для проведения закупки заказчик должен создать контрактную службу или назначить контрактного управляющего, т. е. закупки должны осуществляться на профессиональной основе, что закреплено в Законе о контрактной системе.

Принцип профессионализма заказчика (ст. 9 Закона о контрактной системе):

1. 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. Обязанность заказчиков принимать меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в т. ч. путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Часть 5 ст. 39 Закона о контрактной системе закрепляет, что заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупки.

Часть 6 ст. 38 Закона о контрактной системе содержит требование о том, что работник контрактной службы, контрактный управ-

ляющий должны иметь высшее образование или дополнительное профессиональное образование в сфере закупок¹.

Статья 38 Закона о контрактной системе определяет требования и функции контрактной службы (контрактного управляющего) заказчика, согласно которой заказчики, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн руб., создают контрактные службы, если не превышает – контрактных управляющих.

При этом для заказчиков, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн руб., создание специального структурного подразделения не является обязательным.

Таким образом, в зависимости от совокупного годового объема закупок (ориентиром в данном вопросе выступает сумма: меньше или равно, или больше 100 млн руб.), у заказчика есть право или появляется обязанность создавать контрактную службу. Но, если заказчик, совокупный годовой объем закупок которого меньше или равен 100 млн руб., не реализовал свое право, то у него появляется обязанность назначить контрактного управляющего.

Также следует отметить, что законодатель ввел *принцип персональной ответственности* сотрудников контрактной службы за соблюдение требований, предусмотренных законом, и достижение поставленных задач в результате исполнения контракта.

Контрактная служба – это объединенная общим руководством (руководителем контрактной службы) совокупность должностных лиц заказчика, выполняющих на постоянной основе функции по осуществлению всех закупок. Указанные лица могут быть объединены в одно структурное подразделение или состоять в разных подразделениях (ч. 1, 4 ст. 38 Закона о контрактной системе).

Контрактный управляющий – должностное лицо, ответственное за осуществление одной или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта (ч. 2 ст. 38 Закона о контрактной системе).

¹ *Профессиональное образование* – процесс и результат профессионального становления и развития личности, сопровождающийся овладением установленными знаниями, умениями, навыками и компетенциями по конкретным специальностям и профессиям.

Так, приказом Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 625н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере закупок”» и приказом Минтруда России от 10 сентября 2015 г. № 626н «Об утверждении профессионального стандарта “Эксперт в сфере закупок”» утверждены профессиональные стандарты: «Специалист в сфере закупок» и «Эксперт в сфере закупок».

Профессиональные стандарты были разработаны для реализации принципа профессионализма заказчика и указывают, какие навыки, образование и опыт работы должны быть у работников соответствующих специальностей.

В соответствии с приказом МВД России от 5 марта 2014 г. № 137 «Об организации закупок товаров, работ, услуг для нужд МВД России» (далее – приказ МВД России № 137) до 31 марта 2014 г. в организациях, подразделениях МВД России созданы контрактные службы, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн руб.

Также созданы контрактные службы или назначены должностные лица, ответственные за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта, в организациях, подразделениях МВД России, совокупный годовой объем закупок которых не превышает 100 млн руб.

Также, в соответствии с приказом МВД России № 137, ФКУ НПО «СТиС» МВД России наделены полномочиями на планирование и осуществление закупок научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для нужд МВД России, а также закупок программного обеспечения, работ, услуг для обеспечения эксплуатации Единой системы информационно-аналитического обеспечения деятельности МВД России (ИСОД МВД), включая определение подрядчиков, заключение государственных контрактов, их исполнение, в т. ч. с возможностью приемки выполненных научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (их результатов) для нужд МВД России. Кроме того, с 1 января 2019 г. на ОПБ МВД России возложены полномочия на применение закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для нужд ОПБ МВД России (до ФКУ «ЦОУМТС МВД России» и по открытым).

Приказом МВД России от 26 марта 2014 г. № 177 «О контрактной службе» утверждено Положение о контрактной службе, которое устанавливает правила организации деятельности контрактной службы при планировании и осуществлении закупок товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения МВД России.

В соответствии с данным приказом, функции и полномочия контрактной службы возложены на Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России.

Работники данной контрактной службы могут быть членами единой комиссии МВД России по осуществлению закупок товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения МВД России.

Функции контрактной службы возложены на отдельное структурное подразделение, которым является Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России (далее – ДТ МВД) России. Указанную контрактную службу возглавляет начальник ДТ МВД России (руководитель контрактной

службы), который определяет должностные обязанности и персональную ответственность работников контрактной службы, распределяет функциональные обязанности между указанными работниками, в дополнение к основным обязанностям работников по замещаемым штатным должностям.

В других подразделениях центрального аппарата МВД России контрактные службы не создаются.

Работа контрактной службы регламентирована положением (регламентом), разработанным и утвержденным на основании Типового положения (регламента), утвержденного приказом Минфина России от 31 июля 2020 г. № 158н «Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе»¹.

Структура и численность контрактной службы определяется и утверждается заказчиком, но не может составлять менее 2-х чел. При этом положением (регламентом) о контрактной службе заказчика может быть установлено, что работники контрактной службы заказчика не могут быть членами комиссии по осуществлению закупок заказчика.

Контрактную службу, которая создается как контрактная служба без образования отдельного подразделения, возглавляет руководитель заказчика или один из заместителей руководителя заказчика.

Руководитель контрактной службы в целях повышения эффективности труда работников контрактной службы при формировании организационной структуры определяет должностные обязанности и персональную ответственность работников контрактной службы, распределяя определенные положением (регламентом) о контрактной службе функциональные обязанности между указанными работниками.

Также следует отметить, что законодатель ввел ряд ограничений для лиц, связанных с руководством контрактной службой. Так, лицо не может быть привлечено к проведению экспертизы, предусмотренной при осуществлении закупок, если является близким родственником, усыновителем или усыновленным руководителя контрактной службы (п. «в» ч. 1 ст. 41 Закона о контрактной системе). Кроме того, лицо подлежит отстранению от участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), контракт с ним не может быть заключен при наличии конфликта интересов. Такой конфликт может иметь место, если выгодоприобретатель, единоличный исполнительный орган, член коллегиального исполнительного

¹ Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе: приказ Минфина России от 31 июля 2020 г. № 158н.

органа, руководитель либо иной орган управления юридического лица – участника закупки, физическое лицо – участник закупки состоит в браке с руководителем контрактной службы или является его близким родственником, усыновителем или усыновленным (п. 9 ч. 1 и ч. 9 ст. 31 Закона о контрактной системе).

§ 3. Комиссия по осуществлению закупок

Для определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик создает *комиссию по осуществлению закупок* (ч. 1 ст. 39 Закона о контрактной системе).

Решение о создании комиссии принимается заказчиком до начала проведения закупки. В решении указываются:

- состав комиссии;
- порядок работы комиссии;
- назначается председатель комиссии.

Число членов комиссии должно быть не менее чем три человека.

Заказчик включает в состав комиссии преимущественно лиц, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации в сфере закупок, а также лиц, обладающих специальными знаниями, относящимися к объекту закупок.

Ограничения на включение в состав комиссии имеют:

- 1) эксперты, привлекаемые при организации и проведении закупок;
- 2) лично заинтересованные в результатах определения поставщиков лица;
- 3) лица, подавшие заявки на участие в закупке;
- 4) лица, состоящие в штате организаций, подавших заявки на участие в закупке;
- 5) лица, на которых способны оказать влияние участники закупки и (или) их органы управления;
- 6) лица, состоящие в браке с руководителем участника закупки либо являющиеся его близкими родственниками, усыновителями, усыновленными;
- 7) должностные лица, непосредственно осуществляющие контроль в сфере закупок.

При проведении конкурсов для заключения контрактов на создание произведений литературы или искусства, исполнение (как результата интеллектуальной деятельности), на финансирование проката или показа национальных фильмов, в состав конкурсных

комиссий должны включаться лица творческих профессий в соответствующей области литературы или искусства. Число таких лиц должно составлять не менее чем 50 % общего числа членов конкурсной комиссии (ч. 4 ст. 39 Закона о контрактной системе).

Особенности создания конкурсной комиссии при осуществлении закупок на оказание услуг специализированного депозитария и доверительного управления средствами пенсионных накоплений устанавливаются ст. 19 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (ч. 2.1 ст. 39 Закона о контрактной системе).

Законом о контрактной системе установлены ограничения, в отношении того, кого нельзя включать в состав комиссии. Так, членами комиссии не могут быть физические лица:

- которые были привлечены в качестве экспертов к проведению экспертной оценки извещения об осуществлении закупки, документации о закупке, заявок на участие в конкурсе, оценки соответствия участников закупки дополнительным требованиям;

- лично заинтересованные в результатах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), в т. ч. физические лица, подавшие заявки на участие в таком определении или состоящие в штате организаций, подавших данные заявки, либо физические лица, на которых способны оказать влияние участники закупки (в т. ч. физические лица, являющиеся участниками (акционерами) этих организаций, членами их органов управления, кредиторами указанных участников закупки);

- состоящие в браке с руководителем участника закупки, либо являющиеся близкими родственниками (родственниками по прямой восходящей и нисходящей линии (родителями и детьми, дедушкой, бабушкой и внуками), полнородными и неполнородными (имеющими общих отца или мать) братьями и сестрами), усыновителями руководителя или усыновленными руководителем участника закупки, а также непосредственно осуществляющие контроль в сфере закупок должностные лица контрольного органа в сфере закупок.

В случае выявления в составе комиссии указанных лиц заказчик обязан незамедлительно произвести замену. Замена члена комиссии допускается только по решению заказчика, принявшего решение о создании комиссии. Комиссия правомочна осуществлять свои функции, если на заседании комиссии присутствует не менее чем 50 % общего числа ее членов. Члены комиссии должны быть своевременно уведомлены председателем комиссии о месте, дате

и времени проведения заседания комиссии. Принятие решения членами комиссии путем проведения заочного голосования, а также делегирование ими своих полномочий иным лицам не допускается.

Порядок работы комиссии определяется заказчиком и закрепляется внутренним регламентирующим документом при создании комиссии. Таким документом может выступать, например, Положение о комиссии.

В Положении о комиссии представляется целесообразным включить следующие разделы:

1. Цели создания и задачи деятельности комиссии.

В данном разделе следует указать цели и задачи комиссии. Целями создания комиссии является определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей), за исключением осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Задачей комиссии является соблюдение всех принципов контрактной системы при определении поставщиков, а именно: открытости и прозрачности, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчика, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок.

2. Состав комиссии и порядок формирования комиссии.

Состав комиссии – это количество членов комиссии, включая председателя и членов комиссии с особыми функциями, например заместитель председателя, секретарь и т. д. Состав комиссии может быть увеличен заказчиком, но не может быть меньше установленного Законом о контрактной системе минимума.

Порядок формирования – это требования о том, кого необходимо включить в состав комиссий. Кроме требований Закона о контрактной системе (имеющие специальное образование, лица творческих профессий и т. д.), заказчик по своему усмотрению определяет дополнительные требования к квалификации, численному и персональному составу комиссии по закупкам.

3. Организация деятельности комиссии.

В данном разделе нужно указать, каким образом будет работать комиссия. Например, кому будет подчиняться (непосредственно руководителю заказчика, его заместителю или руководителю другого структурного подразделения), должны ли другие подразделения выполнять требования членов комиссии, могут ли (обязаны ли) в деятельности комиссии участвовать приглашенные лица (например, сотрудники контрактной службы/контрактные управляющие, члены рабочих групп, сотрудники подразделений и т. д.). Отдель-

но необходимо прописать порядок замены отсутствующих членов комиссии, например: в случае отсутствия председателя комиссии его функции выполняет заместитель/любой другой член комиссии из присутствующих. Порядок замены должен быть установлен для каждого члена комиссии, наделенного специальными функциями (заместитель председателя, секретарь и др.). Также необходимо описать порядок уведомления членов комиссии об очередном заседании. В соответствии с ч. 8 ст. 39 Закона о контрактной системе, эту функцию выполняет председатель.

4. Функции комиссии.

В данном разделе указываются функции в соответствии с Законом о контрактной системе. Функции могут быть уточнены и конкретизированы, а также распределены между конкретными членами комиссии (председатель, секретарь и др.).

5. Права и обязанности комиссии, порядок взаимодействия со структурными подразделениями заказчика.

В данном разделе указываются права и обязанности членов комиссии. Например, право при выполнении своих функций обращаться в различные структурные подразделения заказчика, привлекать к своей работе специалистов этих подразделений, в оговоренных Законом о контрактной системе случаях привлекать независимых экспертов и др. К обязанностям можно отнести, например, сообщать курирующему руководителю или руководителю заказчика о возможности возникновения конфликта интересов, об отказе предоставления другими сотрудниками заказчика необходимых комиссии сведений (при наличии права у комиссии требовать этого) и др.

6. Документальное обеспечение деятельности комиссии.

В данном разделе, например, могут быть представлены типовые формы документов, необходимых для деятельности комиссии, указаны сроки и место передачи документов в архив и др.

7. Ответственность членов комиссии.

В такой раздел можно включить подробный перечень статей КоАП РФ с размерами штрафов либо ограничиться общей фразой «в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Перечень указанных разделов является рекомендуемым, может быть изменен и дополнен в соответствии с пожеланием конкретного заказчика.

Положение о комиссии утверждается и вводится в действие в порядке, установленном локальными нормативными актами заказчика.

Контрольные вопросы

1. Назовите единые требования к участнику закупки.
2. Назовите дополнительные требования к участнику закупки. Чем они установлены?
3. Когда комиссия по осуществлению закупок правомочна реализовать свои функции?
4. Назовите особенности создания конкурсной комиссии при осуществлении закупок на оказание услуг специализированного депозитария и доверительного управления средствами пенсионных накоплений.
5. Назовите требования к членам комиссии по осуществлению закупок.

Глава 5. Антимонопольные требования к закупкам

Вопросы, касающиеся антимонопольных (конкурентных) требований к закупкам, регулируются специальным законом – Законом о защите конкуренции¹. Целями закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Антимонопольные запреты достаточно широко освещены в работах ученых-правоведов и экономистов, наиболее значимые из которых – работы О. А. Беляевой², А. В. Молчанова³, Д. А. Петрова⁴ и т. д.

Под антимонопольными требованиями к торгам следует понимать совокупность правовых норм, направленных на обеспечение конкурентных условий и сущности торгов⁵. В связи с чем анализ норм антимонопольного законодательства и законодательства о контрактной системе в сфере закупок необходимо осуществлять в разрезе сопоставления содержания понятия «конкуренция».

В Законе о защите конкуренции к правоотношениям, связанным с торгами, применяются пять статей:

- пунктом 2 ч. 1 ст. 11 установлен запрет на картели – соглашения между хозяйствующими субъектами-конкурентами, т. е. между хозяйствующими субъектами, осуществляющими продажу товаров на одном товарном рынке, или между хозяйствующими субъектами, осуществляющими приобретение товаров на одном товарном рынке, если такие соглашения приводят или могут привести к повышению, снижению или поддержанию цен на торгах;
- частью 5 ст. 11 запрещена координация экономической деятельности, приводящая к последствиями как при картеле;

¹ О защите конкуренции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3434.

² Беляева О. А. Антимонопольные требования к торгам // Закон. 2008. № 2. С. 54–60; Беляева О. А. Торги: основы теории и проблемы практики: монография. Москва, 2015.

³ Молчанов А. В. Антимонопольные требования к торгам: правовой аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019.

⁴ Петров Д. А. Правовые основы антимонопольного контроля в ходе организации и проведения торгов // Вестник СПбГУ. 2010. Сер. 14. Вып. 1. С. 39–51.

⁵ Молчанов А. В. Указ. соч. С. 28–29.

– пунктом 2 ч. 1 ст. 11.1 запрещены согласованные действия хозяйствующих субъектов-конкурентов с последствиями как при картеле;

– статьей 17 установлены антимонопольные требования к торгам, запросу котировок цен на товары, запросу предложений¹;

– статьей 17.1 определены особенности заключения договора передачи в пользование государственного или муниципального имущества;

– статья 18.1 устанавливает порядок рассмотрения антимонопольным органом жалоб на нарушение процедуры торгов.

Вместе с тем сформулированный в Законе о контрактной системе в самом общем виде запрет на действия, ограничивающие конкуренцию, заимствован законодателем из ч. 1, 2 ст. 17 Закона о защите конкуренции. При этом в ст. 17 Закона о защите конкуренции в отличие от ст. 8 Закона контрактной системе содержатся еще и составы нарушений антимонопольных требований к торгам, а не только общий запрет на осуществление действий, ограничивающих конкуренцию.

Антимонопольные требования, которые предъявляются к процедурам закупок товаров, услуг, работ, в соответствии со ст. 17 Закона о защите конкуренции, состоят в следующем: при проведении торгов², запроса котировок цен на товары (далее – запрос котировок), запроса предложений³ запрещаются действия, которые приводят или могут привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. В число таких **запретов** включаются следующие:

– координация организаторами закупок или заказчиками деятельности их участников;

– заключение соглашений между организаторами торгов и (или) заказчиками с участниками этих торгов, если такие согла-

¹ Данная формулировка требует корректировки в связи с тем, что запрос предложений с 1 января 2022 г. не применяется при закупках. См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Торги (в т. ч. электронные) проводятся в форме аукциона, конкурса или в иной форме, предусмотренной законом. См.: ч. 4 ст. 447 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть первая) [Электронный ресурс]: принят Государственной Думой 21 октября 1994 г. Доступ из справ.-правовой системы «Кодекс».

³ Указанный способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) не применяется с 1 января 2022 г. См.: «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 360-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

шения имеют своей целью либо приводят или могут привести к ограничению конкуренции и (или) созданию преимущественных условий для каких-либо участников, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

- создание участнику закупок или нескольким участникам закупок преимущественных условий участия в закупках;

- нарушение порядка определения победителя или победителей закупок;

- участие организаторов закупок или заказчиков и (или) работников – организаторов или работников – заказчиков в закупках;

- не предусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в закупках;

- ограничение конкуренции между участниками закупок путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставки, выполнение, оказание которых являются предметом закупок.

При этом указанный перечень запретов является открытым, и нарушения могут иметь и иной характер, не позволяющий их отнести к одному из приведенных случаев.

Кроме этого, в п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе указано, что описание объекта закупки не должно приводить к ограничению количества участников закупок. Указанная норма также носит антимонопольный характер, что подтверждается Верховным Судом Российской Федерации, который в п. 2 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд указал, что включение заказчиком в аукционную документацию требований к закупаемому товару, которые свидетельствуют о его конкретном производителе, в отсутствие специфики использования такого товара является нарушением положений ст. 33 Закона о контрактной системе, и может свидетельствовать о наличии признаков ограничения конкуренции¹.

¹ Обзор судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: утвержден Президиумом Верховного Суда Рос. Федерации 28 июня 2017 г. URL: <http://www.vsrfr.ru/documents/all/16152/> (дата обращения: 12.04.2022).

1. Координация организаторами закупок или заказчиками деятельности их участников, а также заключение антиконкурентных соглашений

Координация закупок является частным случаем координации экономической деятельности, указанной в п. 14 ст. 4 Закона о защите конкуренции¹.

При этом ст. 17 Закона о защите конкуренции не указывает на обязательность установления факта вхождения в одну группу лиц организаторов торгов или заказчиков с участниками торгов. Однако наличие этого факта приводит к тому, что несколько участников закупок, входящих в одну группу лиц, участвуя в закупке, действуют в качестве единого хозяйствующего субъекта, что приводит к отсутствию состязательности и неблагоприятному воздействию на конкуренцию² и, фактически, к монополизации закупок.

Ни нормы Закона о защите конкуренции, но нормы Закона о контрактной системе не содержат прямого запрета на участие в закупках аффилированных лиц либо группы лиц. Но это тема другого исследования, а в данной теме важным является другое – согласование действий участников торгов со стороны организаторов торгов или заказчиков, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции.

Для предотвращения этого, например, ст. 46 Закона о контрактной системе прямо запрещает проведение переговоров:

- при применении конкурентных способов заказчиком, членами комиссий по осуществлению закупок с участником закупки в отношении заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя);

- при проведении электронных процедур заказчика с оператором электронной площадки и оператора электронной площадки с участником закупки в случае, если в результате этих переговоров создаются преимущественные условия для участия в закупке и (или) условия для разглашения конфиденциальной информации.

Соглашения между организаторами и (или) заказчиками и участниками торгов, перечисленные в Законе о защите конкуренции связывает данное нарушение с ответственностью за заключение недопустимого в соответствии с антимонопольным законодательством

¹ О защите конкуренции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ (с изм. и доп.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

² Петров Д. А. Указ. соч. С. 39–51.

ством соглашения по ч. 1 или ч. 3 ст. 14.32 КоАП РФ¹, предусматривающей в отношении хозяйствующего субъекта наложение административного штрафа в размере от 1/10 до 1/2 начальной стоимости предмета торгов.

Вместе с тем на практике в чистом виде такое нарушение является крайне редким.

2. Создание участнику закупок или нескольким участникам закупок преимущественных условий участия в закупках, в т. ч. путем доступа к информации, если иное не установлено федеральным законом

Преимущество здесь следует понимать как качество, «выгода, превосходство, привилегия»² не только возвышающие какого-либо участника или нескольких участников, но и дающие ему (им) конкурентный перевес над другими.

Учитывая, что запрет на создание преимущественных условий участия в закупках должен восприниматься через призму конкурентной борьбы, исключения из него могут быть установлены федеральным законом, в силу чего преимущественные условия участия следует разделить на необоснованные (не предусмотренные законом) и обоснованные (предусмотренные законом)³. Такими исключениями являются преференции для учреждений и предприятий угловно-исполнительной системы, организаций инвалидов.

Преимущественные условия участия в закупках могут быть созданы в результате предоставления одному или нескольким участникам доступа к информации, к которой другие участники не имеют доступа на законных основаниях⁴; путем включения в документацию о закупках соответствующих условий о применении преференций⁵ к отдельным товарам, работам, услугам или участникам закупок в иных формах. Наиболее частым нарушением со стороны должностных лиц заказчика является допуск участника к торгам,

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. 1. Ст. 1.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка: 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 21-е изд., перераб. и доп. Москва, 1989. С. 581.

³ Петров Д. А. Указ. соч. С. 43.

⁴ См., например: Определение ВАС РФ от 6 марта 2013 г. № ВАС-2007/13 по делу № А75-1679/2012. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Eqxech42oQxV/?ysclid=lfw8x1ptva223970579> (дата обращения: 26.09.2022).

⁵ См., например: постановления: АС ДО от 24 июня 2015 г. № Ф03-2049/2015 по делу № А51-16598/2014. URL: <https://base.garant.ru/37156211/?ysclid=lfw8z3dscw619622190> (дата обращения: 26.09.2022); АС УО от 15 января 2015 г. № Ф09-9321/14 по делу № А76-1789/2014. URL: <https://sudrf.cntd.ru/document/415406700?ysclid=lfw91n8ncr116773868> (дата обращения: 26.09.2022).

первая часть заявки которого не соответствовала требованиям, установленным в документации. Указанное нарушение может быть квалифицировано как нарушение ч. 1 ст. 17 Закона о защите конкуренции.

Таким образом, создание участнику торгов или нескольким участникам торгов преимущественных условий участия в торгах проистекает из конкретных действий, совершаемых именно в ходе организации, а не проведения торгов.

3. Нарушение порядка определения победителя или победителей закупок

Вне зависимости от процедуры проведения закупок, определение победителя или победителей торгов представляет собой лишь этап в общем процессе, целью которого является заключение договора. Поэтому квалификацию нарушения порядка определения победителя или победителей торгов предваряет констатация факта нарушения установленных правил проведения закупок применительно к той или иной сфере правового регулирования⁶.

Нарушением антимонопольных требований будет считаться как отступление от установленных заказчиком или организатором закупок в документации правил (например, применение иных критериев оценки заявок участников⁷, несоблюдение порядка начисления и подсчета баллов (формул)⁸, неправильное оформление протоколов и принимаемых решений, и т. д.), так и отсутствие в документации критериев оценки заявок, порядка начисления баллов и иных существенных условий, позволяющих определить победителя⁹.

Общие принципы определения победителя (победителей) при проведении торгов установлены п. 4 ст. 447 ГК РФ, в соответствии с которой выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, а по конкурсу – лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия. Форма торгов

⁶ См.: Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29 декабря 2008 г. по делу № А31-3106/2008-20. URL: <https://resheniya-sudov.ru/2008/62684/?ysclid=lfwcomkjp327118825> (дата обращения: 27.09.2022).

⁷ См., например: Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 13 мая 2015 г. № 305-КГ15-3950 по делу № А40-34303/2014. URL: <https://base.garant.ru/71029724/?ysclid=lfwscxjr4t565624496> (дата обращения: 27.09.2022).

⁸ См., например: Определение ВАС РФ от 3 апреля 2014 г. № ВАС-3614/14 по делу № А81-241/2013. URL: <https://base.garant.ru/56234297/?ysclid=lfwd1cr2qi22850060> (дата обращения: 27.09.2022).

⁹ См., например: Постановление ФАС СЗО от 20 мая 2014 г. № Ф07-7990/2012 по делу № А66-3624/2012. URL: <https://sudact.ru/arbitral/doc/wIxCNUCmp4C/?ysclid=lfwd5gz89775599992> (дата обращения: 27.09.2022).

определяется собственником продаваемой вещи или обладателем реализуемого имущественного права, если иное не предусмотрено законом.

Необходимо отметить, что это одно из самых частых нарушений в сфере закупок и сопровождается не только штрафными санкциями на должностных лиц заказчика, но отменой протоколов определения победителя.

4. Участие организаторов закупок или заказчиков и (или) работников организаторов, или работников заказчиков в закупках

В силу ч. 2 ст. 447 ГК РФ в качестве организатора торгов могут выступать: собственник вещи, обладатель иного имущественного права на нее, другое лицо, имеющее интерес в заключении договора с тем, кто выиграет торги, а также лицо, действующее на основании договора с указанными лицами и выступающее от их имени или от своего имени (специализированная организация), если иное не предусмотрено законом (нотариус, специализированная организация и др.).

Применительно к сфере размещения заказов заказчиками (государственными и муниципальными заказчиками) выступают соответственно государственный орган (в т. ч. орган государственной власти), государственные корпорации, публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства», органы 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, 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, бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарные предприятия, осуществляющие закупки (п. 5–7 ч. 1 ст. 3 Закона о контрактной системе).

Правило, закрепленное в данном пункте, ограничивает круг участников закупок, исключая возможность организаторов, заказчиков и их работников участвовать в процедурах, проводимых такими организаторами и заказчиками.

Факт участия организаторов торгов или заказчиков и (или) работников – организаторов торгов, или работников – заказчиков в торгах приводит или может привести к недопущению, ограничению или устранению конкуренции. Презюмируемая взаимосвязанность между указанными субъектами противоречит самой идее заключения договора на торгах, базисом которой служит состязательность, свободная конкуренция между участниками, что приводит к выбору в качестве победителя (и, соответственно, контрагента по договору) субъекта, предложившего наилучшие условия или наиболее высокую цену¹.

5. Непредусмотренное федеральными законами или иными нормативными правовыми актами ограничение доступа к участию в закупках

Запрет, предусматриваемый ч. 2 ст. 17 Закона о защите конкуренции, является дополнительным по отношению к рассмотренным выше запретам при проведении торгов и без каких-либо изъятий в отношении субъектного состава распространяется на действия заказчиков, организаторов закупок при проведении закупок на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

При этом нарушения при проведении закупок в сфере размещения государственных или муниципальных заказов рассматриваются антимонопольным органом в порядке, предусмотренном гл. 6 «Обжалование действий (бездействия) субъектов контроля» Закона о контрактной системе. Предметом жалоб являются действия: заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностного лица контрактной службы, контрактного управляющего, оператора электронной площадки.

Об ограничении доступа к участию в торгах могут свидетельствовать: размещение государственного и муниципального заказа только у субъектов малого предпринимательства²; установление дополнительных критериев, которые не предусмотрены законода-

¹ Петров Д. А. Указ. соч. С. 45; Samolysov P. V., Belova S. N., Tsviliy-Buklanova A. A., Gaponenko V. F., Artem'yev N. V. Legal liability in public procurement. Revista Inclusiones. Vol: 7 num Especial (2020): pp. 351–356.

² См., например: Постановление ФАС ПО от 27 мая 2008 г. № А65-17180/07. URL: <https://sudrf.cntd.ru/document/894215162?ysclid=lfwfsbjbxx907401601> (дата обращения: 27.09.2022).

тельством (например, обязательное условие по взятию на подряд предыдущего подрядчика)¹ и т. д.

При этом нарушения законодательства о контрактной системе не всегда являются условием для обращения в антимонопольный орган с заявлением о нарушении антимонопольных требований к торгам, и рассматриваются по правилам гл. 9 Закона о защите конкуренции. Хотя, зачастую, нарушение ч. 2 ст. 17 Закона о защите конкуренции часто основано на нарушении конкретных правил проведения закупок.

6. Ограничение конкуренции между участниками закупок путем включения в состав лотов товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных с товарами, работами, услугами, поставками, выполнение, оказание которых являются предметом закупок

Указанная законодательная норма в большей мере призвана защищать интересы малого и среднего бизнеса от необоснованного укрупнения лота, которое:

- может привести к ограничению количества участников за счет увеличения начальных (максимальных) цен на товары, работы, услуги, и, как, следствие, к увеличению размера обеспечения заявки и размера обеспечения контракта;

- устанавливает дополнительные барьеры для монопродуктовых предприятий и компаний, производящих (выполняющих, оказывающих) только определенные товары, работы, услуги.

В судебной практике по данному вопросу, впрочем, так же, как и по большинству нарушений в сфере закупок, отсутствуют единообразные подходы, и позиция судов зависит от фактических обстоятельств участия организации в закупках, судейского усмотрения и других субъективных и объективных факторов.

Между тем можно отметить, что и антимонопольные органы, и суды в большинстве случаев очень взвешенно подходят к оценке «укрупнения» лотов и всесторонне исследуют обстоятельства и правовое регулирование соответствующих отношений.

Кроме того, необходимо учитывать, что заказчик наделен правом выделения отдельных лотов в размещенном им заказе. При этом формирование лота является правом заказчика, который не должен нарушать запрет, установленный ч. 3 ст. 17 Закона о защите конкуренции, а обоснование отсутствия технологической и функциональ-

¹ См., например: Определение ВАС РФ от 17 ноября 2008 г. № 12012/08. URL: https://sudbiblioteka.ru/as/text2/vasud_big_39979.htm?ysclid=lfwfu3p3xi128336567 (дата обращения: 28.09.2022).

ной взаимосвязи включенных в один лот работ и услуг исключительно их неоднородностью, неоднородностью и невзаимозаменяемостью не будет являться достаточным¹.

При нарушении вышеприведенных правил, установленных ст. 17 Закона о защите конкуренции, является основанием для признания судом соответствующих закупок и заключенных по результатам таких закупок сделок недействительными, в т. ч. по иску антимонопольного органа.

Контрольные вопросы

1. Какие требования предъявляются антимонопольным законодательством к закупкам?
2. В чем заключаются отличия закупок от торгов?
3. Правовые последствия нарушения антимонопольных требований к закупкам.
4. Приведите примеры, какие нарушения Закона о контрактной системе могут свидетельствовать о наличии признаков ограничения конкуренции.
5. Какие преференции участникам закупок не являются нарушением антимонопольного законодательства?

¹ См., например: Постановление Президиума ВАС РФ от 29 января 2013 г. № 11604/12. URL: <https://zakonbase.ru/content/base/283468?ysclid=lfwfwix2b1645651492> (дата обращения: 28.09.2022).

Глава 6. Противодействие и профилактика коррупции на закупках

Генезис развития коррупционных отношений во многих странах мира происходил параллельно с развитием и становлением государственных институтов и власти. Появление и рост латентных отношений на рынке коррупционных услуг были обусловлены тенденцией корыстного перераспределения финансовых и материальных ресурсов, рентно-ориентированного поведения власти и теневом характере экономики.

Коррупционные отношения институализировались в результате коммерциализации бюрократии, бизнеса и организованной преступности. Личное обогащение послужило запуском рыночного механизма обмена власти на собственность.

Особую, институционализированную форму казнокрадства и коррупции в современных условиях приобрела сфера государственных закупок.

В Российской Федерации закупка для государственных и муниципальных нужд осуществляется в рамках Закона о контрактной системе и Закона о закупках.

Правоприменительной практикой пресечения правонарушений в сфере закупок, если это картели на закупках или другие антиконкурентные соглашения, в т. ч. с участием органов власти, занимаются антимонопольные органы (ФАС России и ее территориальные органы); если это хищения бюджетных средств, выделяемых на осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, то это юрисдикция правоохранительных органов (подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России).

Антимонопольное расследование по выявлению и доказыванию картелей на торгах представляет собой долгий и кропотливый процесс по сбору доказательной базы и включает в себя весь спектр административно-правовых механизмов и инструментов: от предварительного сбора информации в открытых источниках и проведения специальных контрольных действий до вынесения решения и привлечения виновных лиц к административной ответственности.

Антиконкурентное поведение компаний на электронных закупках (нарушение, которое чаще всего встречается в практике работы антимонопольных органов) необходимо рассматривать в совокупности с административно-правовыми механизмами, которые используют антимонопольные органы в борьбе с этим негативным явлением.

Вместе с тем антиконкурентные соглашения на закупках, будь они между участниками торгов (конкурентами) или между заказчиком (организатором) торгов и их участником (участниками), всегда образуют административные правонарушения с признаками уголовного преступления.

При этом к административной ответственности за картели, в т. ч. за сговоры на торгах, привлекает антимонопольный орган (ст. 14.32 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), а к уголовной – органы внутренних дел (ст. 178 УК РФ).

В целом работа ФАС России и МВД России по наведению порядка на закупках, развитию конкуренции на закупках, по повсеместному внедрению справедливых конкурсных процедур, пресечению сговоров, завышения цены закупки и нецелевого использования бюджетных средств способствует снижению коррупции, экономии средств бюджетов всех уровней, расширению количества участников закупок.

На наш взгляд, эта работа была бы еще продуктивнее, если бы усилия правоохранительных и антимонопольных органов были объединены.

Как показывает сложившаяся практика, эффективное противодействие коррупции в системе государственных и муниципальных закупок невозможно без разработки и внедрения надежных механизмов и технологий борьбы с коррупцией. Первостепенная роль должна быть отведена созданию такого организационно-экономического механизма противодействия, который был бы способен изменить и сделать невыгодными любые действия коррупционеров в силу высокой вероятности их пресечения или раскрытия.

Реализация антикоррупционных программ в системе государственных и муниципальных закупок станет возможной только в том случае, если будет опираться на прочный фундамент научно-практических рекомендаций, выработанных наукой управления.

Устранение коррупции можно рассматривать в качестве важнейшей цели государственных закупок, поскольку без честного и добросовестного поведения специалистов по закупкам невозможно приобрести товары, работы и услуги по лучшей цене и лучшего качества, а следовательно, и реализовать другие цели государственных закупок.

Контрольные вопросы

1. Правовые основы противодействия коррупции в сфере закупок.
2. Коррупционные риски в сфере государственных закупок.
3. Коррупционные индикаторы в сфере закупок.
4. Меры противодействия и профилактики коррупционных действий на закупках.
5. Картель как наиболее опасная форма антиконкурентного соглашения и как угроза экономической безопасности Российской Федерации.

Глава 7. Планирование и обоснование закупок в системе органов внутренних дел Российской Федерации

§ 1. Правовое регулирование планирования закупок

*Начальный и важнейший этап закупки любого заказчика – **планирование** – осуществляется посредством формирования, утверждения и ведения планов-графиков закупок товаров, работ, услуг на текущий финансовый год и плановый период.*

Планирование закупок осуществляется в соответствии с положениями ст. 16 Закона о контрактной системе. Обязанности по планированию закупок возложены Законом о контрактной системе не только на государственных заказчиков, действующих от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, муниципальных заказчиков, но и заказчиков, являющихся:

– федеральным бюджетным учреждением, федеральным государственным унитарным предприятием, федеральным автономным учреждением, бюджетным учреждением субъекта Российской Федерации или муниципальным бюджетным учреждением, государственным унитарным предприятием субъекта Российской Федерации или муниципальным унитарным предприятием, автономным учреждением, созданным субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием (в соответствии со ст. 15 Закона о контрактной системе);

– а также федеральным бюджетным учреждением, федеральным автономным учреждением, федеральным государственным унитарным предприятием, иным юридическим лицом в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу в соответствии с БК РФ полномочий государственного заказчика и бюджетным, автономным учреждением, созданным субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, государственным унитарным предприятием субъекта Российской Федерации или муниципальным унитарным предприятием, иными юридическими лицами в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу в соответствии с БК РФ полномочий государственного, муниципального заказчика.

Каждая закупка, в т. ч. закупка у единственного поставщика и закупка в рамках государственного оборонного заказа¹ (далее – ГОЗ) должна быть запланирована. При этом заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета обеспечения государственных и муниципальных нужд путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции. Закупки, не предусмотренные планами-графиками, заказчиками не могут быть осуществлены.

Планирование закупок состоит из следующих мероприятий:

1) основные мероприятия:

- формирование плана-графика;
- утверждение плана-графика;
- ведение плана-графика (включая внесение изменений и размещение в ЕИС).

2) дополнительные мероприятия:

- обоснование закупок;
- нормирование закупок;
- общественное обсуждение закупок.

Правовыми основаниями планирования закупок выступают:

- Закон о контрактной системе;
- Закон о ГОЗ, в случае закупок в рамках ГОЗ;
- нормативные правовые акты Правительства РФ в случаях, установленных Законом о контрактной системе и Законом о ГОЗ.

Если Закон о контрактной системе и Закон о ГОЗ декларируют общие принципы планирования (формирования) закупок, то Правительство Российской Федерации устанавливает конкретные механизмы реализации процесса закупок, такие как:

1) требования к форме планов-графиков²;

2) порядок формирования, утверждения планов-графиков, внесения изменений в такие планы-графики³;

3) порядок размещения планов-графиков в ЕИС, на официальном сайте⁴;

¹ Особенности планирования закупок в рамках государственного оборонного заказа устанавливаются Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7600) и подробно рассмотрены в гл. 15.

² О планах-графиках закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 сентября 2019 г. № 1279 // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5713.

³ Там же.

⁴ Там же.

4) особенности включения в план-график информации о централизованных закупках, совместных конкурсах и аукционах, закупках, при осуществлении которых применяются закрытые способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)¹, а также об отдельных закупках, предусмотренных подп. «г» п. 2 ч. 10 ст. 24², ч. 1 ст. 93³ и ст. 11.1⁴ Закона о контрактной системе;

5) правила разработки государственного оборонного заказа и его основных показателей⁵.

В план-график включаются:

- идентификационные 36-значные коды закупок в соответствии со ст. 23 Закона о контрактной системе⁶;

- наименование объекта и (или) наименования объектов закупок;

- объем финансового обеспечения для осуществления закупок (система «Электронный бюджет»);

- сроки (периодичность) осуществления планируемых закупок;

- информация об обязательном обсуждении закупок в соответствии со ст. 20 Закона о контрактной системе;

- иная информация, определенная порядком формирования, утверждения планов-графиков, внесения изменений в них⁷.

План-график формируется 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

¹ Там же.

² Закупка лекарственных препаратов, необходимых для назначения пациенту по медицинским показаниям (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям), по решению врачебной комиссии, которое фиксируется в медицинской документации пациента и журнале принятых на заседании врачебной комиссии решений.

³ Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).

⁴ Закупка в соответствии с решением Правительства Российской Федерации.

⁵ О Правилах разработки государственного оборонного заказа и его основных показателей: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1255 // СЗ РФ. 2014. № 2. Ч. I. Ст. 90.

⁶ Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки: приказ Минфина России от 10 апреля 2019 г. № 55н.

⁷ О планах-графиках закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 сентября 2019 г. № 1279 // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5713.

Российской Федерации; законов субъекта Российской Федерации о бюджетах территориальных государственных внебюджетных фондов; муниципального правового акта представительного органа муниципального образования о местном бюджете. В планы-графики включается с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации информация о закупках, осуществление которых планируется по истечении планового периода.

В зависимости от типа заказчика, план-график формируется:

- государственным или муниципальным заказчиком в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации и утверждается *в течение 10-ти 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;

- государственным, муниципальным учреждениями, государственным, муниципальным унитарными предприятиями при планировании финансово-хозяйственной деятельности государственного, муниципального учреждений, государственного, муниципального унитарных предприятий и утверждается *в течение 10-ти рабочих дней* после утверждения соответственно плана финансово-хозяйственной деятельности государственного, муниципального учреждений, плана (программы) финансово-хозяйственной деятельности государственного, муниципального унитарных предприятий.

План-график формируется в форме электронного документа, за исключением закупок, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, и закупок заказчиком, осуществляющим деятельность на территории иностранного государства. Информация о подобных закупках подлежит включению в отдельное Приложение к плану-графику, которое не размещается в ЕИС и формируется по форме, установленной для составления плана-графика, с указанием грифа секретности, в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о государственной тайне, а также фамилии, имени, отчества (при наличии) должностного лица, утвердившего план-график закупок.

Сформированные, утвержденные и размещенные в ЕИС планы-графики подлежат изменению при необходимости в случаях:

1) приведения их в соответствие в связи с изменением установленных в соответствии со ст. 19 Закона о контрактной системе (нормирование в сфере закупок) требований к закупаемым заказчиками товарам, работам, услугам (в т. ч. 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 в связи с изменением доведенного до заказчика объема прав в денежном выражении на принятие и (или) исполнение обязательств в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации, изменением показателей планов (программ) финансово-хозяйственной деятельности государственных, муниципальных учреждений, государственных, муниципальных унитарных предприятий, изменением соответствующих решений и (или) соглашений о предоставлении субсидий;

3) реализации решения, принятого заказчиком по итогам общественного обсуждения закупки в соответствии со ст. 20 Закона о контрактной системе (общественное обсуждение закупок);

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

5) уточнения информации об объекте закупки;

6) исполнения предписания органов контроля, указанных в ч. 1 ст. 99 Закона о контрактной системе;

7) признания определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшимся;

8) расторжения контракта;

9) возникновения иных обстоятельств, предвидеть которые при утверждении плана-графика было невозможно.

Этапы работы с планом-графиком в зависимости от типа заказчика представлены в *табл. 2*.

Этапы работы с планом-графиком^{1,2}

Этапы работ с планом-графиком	Государственный или муниципальный заказчик ²	Государственное, муниципальное учреждение, унитарное предприятие ³
Формирование проекта	В процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации	При планировании финансово-хозяйственной деятельности государственного, муниципального учреждений, государственного, муниципального унитарных предприятий
Утверждение	<i>В течение 10-ти рабочих дней</i> 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	<i>В течение 10-ти рабочих дней</i> после утверждения соответственно плана финансово-хозяйственной деятельности государственного, муниципального учреждений, плана (программы) финансово-хозяйственной деятельности государственного, муниципального унитарных предприятий

¹ Государственный заказчик, действующий от имени Российской Федерации или от имени субъекта Российской Федерации, или муниципальный заказчик; федеральное бюджетное учреждение, федеральное автономное учреждение, федеральное государственное унитарное предприятие, иные юридические лица, в случае передачи такому учреждению, унитарному предприятию либо юридическому лицу, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, полномочий государственного заказчика.

² Заказчик, являющийся федеральным бюджетным учреждением, за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с ч. 2 и 6 ст. 15 Закона о контрактной системе; Заказчик, являющийся федеральным государственным унитарным предприятием, за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с п. 1, 2 ч. 2 (1) и ч. 6 ст. 15 Закона о контрактной системе; федеральное автономное учреждение в случае осуществления закупок в соответствии с ч. 4 ст. 15 Закона о контрактной системе; заказчик, являющийся бюджетным учреждением субъекта Российской Федерации или муниципальным бюджетным учреждением, за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с ч. 2 и 6 ст. 15 Закона о контрактной системе; заказчик, являющийся государственным унитарным предприятием субъекта Российской Федерации или муниципальным унитарным предприятием, за исключением закупок, осуществляемых в соответствии с п. 1, 2 ч. 2 (1) и ч. 6 ст. 15 Закона о контрактной системе; автономное учреждение, созданное субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием, в случае осуществления закупок в соответствии с ч. 4 ст. 15 Закона о контрактной системе.

Размещение в ЕИС первоначального варианта	Автоматически после осуществления контроля в порядке, установленном в соответствии с ч. 6 ст. 99 Закона о контрактной системе (как правило, 1–3 рабочих дня). Планы-графики, размещаемые в ЕИС, должны быть подписаны усиленной квалифицированной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика.
Внесение изменений	При необходимости, в случаях, определенных Законом о контрактной системе.
Размещение в ЕИС измененного варианта	Новая редакция плана-графика размещается в ЕИС с указанием даты внесения таких изменений. Изменять план-график необходимо минимум за день до дня публикации извещения о закупке. Заключать контракт с единственным поставщиком можно через день после изменений в плане-графике.

Наряду с этапами работы с планом-графиком, в качестве важного элемента планирования рассматривается обоснование закупки. При формировании плана-графика закупок должна быть обоснована необходимость закупки того или иного объекта (объектов) с учетом реализуемой цели закупки и требований к закупаемым товарам, работам, услугам. При этом должны учитываться предельные цены на соответствующий товар (работу, услугу), а в случае необходимости, и нормативные затраты на обеспечение функций государственных и муниципальных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами. Таким образом, речь идет об обосновании предмета закупки и объема финансирования.

§ 2. Порядок и форма обоснования закупок

Следующим важным элементом планирования является **обоснование закупок**. *Обоснованной признается закупка, осуществляемая в соответствии с положениями ст. 19 (нормирование) и 22 (начальная (максимальная) цена контракта) Закона о контрактной системе.*

Следует особо отметить, что Закон о контрактной системе содержит положение о том, что оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе аудита и контроля в сфере закупок. По их результатам, конкретная закупка может быть признана необоснованной. Последствиями такого признания станет выдача предписания об устранении выявленных нарушений законодатель-

ства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок и привлечение к административной ответственности лиц, виновных в нарушениях требований Закона о контрактной системе, в порядке, установленном КоАП РФ.

Начальная (максимальная) цена контракта (далее – Н(М)ЦК) и в предусмотренных Законом о контрактной системе случаях цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются и обосновываются заказчиком посредством применения следующего метода или нескольких методов.

Метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) заключается в установлении Н(М)ЦК на основании информации о рыночных ценах, идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам или при их отсутствии, однородных товаров, работ, услуг, т. е. информация о ценах товаров, работ, услуг должна быть получена с учетом сопоставимых с условиями планируемой закупки коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг.

При применении метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) заказчик может использовать обоснованные им коэффициенты или индексы для пересчета цен товаров, работ, услуг с учетом различий в характеристиках товаров, коммерческих и (или) финансовых условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг¹.

Нормативный метод заключается в расчете Н(М)ЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, установленных в соответствии с нормированием ст. 19 Закона о контрактной системе в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг.

Тарифный метод применяется заказчиком, если в соответствии с законодательством Российской Федерации цены закупаемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными правовыми актами. В этом случае Н(М)ЦК, цена контракта, заключаемого с единственным

¹ О методах формирования НМЦК при закупках [Электронный ресурс]: письмо Минфина России от 12 мая 2020 г. № 24-01-07/38082. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются по регулируемым ценам (тарифам) на товары, работы, услуги.

Проектно-сметный метод заключается в определении Н(М)ЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при закупке:

1) строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объекта капитального строительства;

2) проведения работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, за исключением научно-методического руководства, технического и авторского надзора;

3) текущего ремонта зданий, строений, сооружений, помещений.

Затратный метод применяется в случае невозможности применения иных методов, предусмотренных выше, или в дополнение к иным методам. Данный метод заключается в определении Н(М)ЦК, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), как суммы произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров, работ, услуг, затраты на транспортировку, хранение, страхование и иные затраты.

При этом ч. 11 ст. 22 Закона о контрактной системе предусмотрено, что информация об обычной прибыли для определенной сферы деятельности может быть получена заказчиком, исходя из анализа контрактов, размещенных в ЕИС, других общедоступных источников информации, в т. ч. данных информационно-ценовых агентств, общедоступных результатов изучения рынка, а также результатов изучения рынка, проведенного по инициативе заказчика.

Иные методы – в случае невозможности применения методов, указанных выше. В этом случае в обоснование заказчик обязан включить обоснование невозможности применения указанных методов.

При этом необходимо отметить, что применение иных методов для расчета Н(М)ЦК не должно противоречить положениям законодательства в сфере контрактной системы.

Учитывая изложенное, заказчик самостоятельно формирует Н(М)ЦК и должен учитывать все факторы, влияющие на цену: условия и сроки поставки, риски, связанные с возможностью повышения цены.

Как уже отмечалось, оценка обоснованности осуществления закупок проводится в ходе аудита в сфере закупок и контроля в сфере закупок, в результате которых могут быть выявлены следующие систематические нарушения¹:

- обоснование Н(М)ЦК по отдельным закупкам не осуществлялось (документы по обоснованию Н(М)ЦК отсутствуют), (нарушение ч. 1 ст. 18, ст. 22 Закона о контрактной системе);

- при обосновании Н(М)ЦК использовалась информация о ценах товаров, работ, услуг, полученных по запросам у поставщиков, не осуществляющих поставку идентичных либо однородных товаров, выполнение работ, оказание услуг (нарушение ч. 2, 5 ст. 22 Закона о контрактной системе);

- при обосновании Н(М)ЦК использовалась информация о ценах товаров, работ, услуг, с несопоставимыми с условиями планируемой закупки коммерческими и (или) финансовыми условиями поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг (например, в части сроков поставки, порядка оплаты, срока годности товара), (нарушение ч. 3 ст. 22 Закона о контрактной системе);

- при осуществлении соответствующих закупок товаров, применен тарифный метод обоснования Н(М)ЦК при осуществлении закупки товаров, не включенных в установленный перечень (нарушение нормативного правового акта, устанавливающего порядок определения Н(М)ЦК);

- при осуществлении соответствующих закупок товаров при расчете Н(М)ЦК заказчиком выбрано не минимальное значение цены за единицу товара, что привело к завышению Н(М)ЦК (нарушение нормативного правового акта, устанавливающего порядок определения Н(М)ЦК);

- при определении и обосновании Н(М)ЦК по закупке товара с применением метода сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) учтен налог на добавленную стоимость в размере 20 % в отношении товара, не подлежащего обложению налогом на добавленную стоимость, что привело к завышению Н(М)ЦК (нарушение нормативного правового акта, устанавливающего порядок определения Н(М)ЦК);

- при определении Н(М)ЦК с применением проектно-сметного метода неверно применены индексы-дефляторы в сводном сметном расчете стоимости строительства, что привело к завышению

¹ О направлении Обзора недостатков и нарушений [Электронный ресурс]: письмо Казначейства России от 28 декабря 2021 г. № 07-04-05/21-32715. <https://docs.cntd.ru/document/727942784?ysclid=lfwgddsa1887672853> (дата обращения: 28.09.2022).

Н(М)ЦК (нарушение ч. 9.2 ст. 22 Закона о контрактной системе и ч. 1 ст. 8.3 ГрК РФ);

– проверка достоверности определения сметной стоимости по отдельным закупкам на осуществление строительных работ не проводилась (отсутствует заключение по проверке достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства), (нарушение ч. 9.2 ст. 22 Закона о контрактной системе и ч. 2 ст. 8.3 ГрК РФ).

Таким образом, законодательство Российской Федерации и нормативные правовые акты в сфере контрактной системы содержат необходимые экономические механизмы для эффективного осуществления государственных закупок.

Контрольные вопросы

1. Основные мероприятия по планированию закупок.
2. Дополнительные мероприятия по планированию закупок.
3. Информация, включаемая в план-график.
4. Порядок обоснования закупок.
5. Форма обоснования закупок.

Глава 8. Определение и обоснование начальной (максимальной) цены контракта

§ 1. Правовые основы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта

Начальная (максимальная) цена контракта – установленная заказчиком, уполномоченным органом (учреждением) в извещении и документации о закупке предельная цена контракта. Н(М)ЦК – предельная цена, выше которой контракт не может быть заключен.

Понятие Н(М)ЦК в Законе о контрактной системе не содержится.

Новые участники иногда не совсем верно понимают термин Н(М)ЦК. Сложность возникает из-за противоречия, присутствующего в названии. Так, под словом «начальная» понимается стартовая стоимость, от которой осуществляется увеличение предложения. Процедуры в рамках госзаказа направлены на понижение стоимости. В случае превышения Н(М)ЦК заявки могут не рассматриваться и отклоняться. В случае осуществления закупки у одного поставщика, договор соответствует цене, обоснованной заказчиком.

Обоснование Н(М)ЦК – это выполнение расчета указанной цены с приложением справочной информации и документов либо с указанием реквизитов документов, на основании которых выполнен расчет.

Определение и обоснование Н(М)ЦК – это функция заказчика или уполномоченного органа (учреждения). Специализированной организации такая функция передана быть не может (ч. 1 ст. 40, ч. 11 ст. 26 Закона о контрактной системе).

Допускается использование в описании объекта закупки указания на товарный знак при условии сопровождения такого указания словами «или эквивалент» (п. 1 ч. 1 ст. 33 Закона о контрактной системе).

Определение и обоснование Н(М)ЦК необходимо для определения способа закупки, в целом, можно сказать о том, что Н(М)ЦК является определяющим критерием выбора способа закупки. Существует примерный алгоритм действий, необходимых для выполнения заказчиком для достоверного определения Н(М)ЦК, который состоит из следующих пунктов:

1. Определение потребности в конкретных товарах, работах, услугах.

2. Установление перечня требований к товарам, работам, услугам, закупка которых планируется, и перечня требований к условиям поставки, выполнения работ, оказания услуг.

3. Исследование рынка путем изучения общественных источников информации.

4. Формирование описания объекта закупки (ст. 33 Закона о контрактной системе).

5. Проверка принятых в отношении товаров, работ, услуг нормативных актов.

6. Подборка применимого метода определения Н(М)ЦК.

7. Формирование обоснования Н(М)ЦК.

Рассмотрим возможные ситуации при определении Н(М)ЦК.

Ситуация 1 – Н(М)ЦК занижена.

Последствия: процедура закупки может не состояться ввиду отсутствия участников (вряд ли кто-то захочет заключить контракт себе в убыток); высока вероятность заключения контракта с недобросовестным поставщиком (либо не выполнит условия контракта по заявленной им цене, либо сэкономит на качестве поставляемого товара или выполненной услуги).

Ситуация 2 – Н(М)ЦК завышена.

Последствия: неэффективное расходование бюджетных средств; высока вероятность снижения цены до среднерыночной; высока вероятность (особенно при проведении электронного аукциона) подачи единственной заявки единственным участником либо «создание видимости торгов», в ходе которых цена снижается от 0,5 до 1 %.

Ситуация 3 – Н(М)ЦК определена корректно.

Последствия: благоприятная ситуация для заказчика и потенциальных участников; эффективное расходование бюджетных средств; участие в такой закупке выгодно для участника; заказчик получает товары / услуги надлежащего качества.

Статья 22 Закона о контрактной системе содержит информацию о специфичных способах закупки, которые относятся к стандартному жилью и построенных на земельных участках, переданных в безвозмездное пользование или аренду для строительства стандартного жилья. В данном случае определение цены контракта регулируется Федеральным законом от 24 июля 2008 года № 168 «О содействии развитию жилищного строительства».

Также следует отметить, что Н(М)ЦК влияет не только на определение способа закупки, но и на сроки размещения в ЕИС извещения о проведении закупки (табл. 3).

Влияние Н(М)ЦК на сроки размещения извещения

Процедура	Размер Н(М)ЦК	Срок
Открытый конкурс	Любой	Не менее чем за 20 календарных дней до даты вскрытия конвертов с заявками или открытия доступа к электронным заявкам
Электронный аукцион	Более 3 млн руб.	Не менее чем за 15 календарных дней до даты окончания срока подачи заявок
Электронный аукцион	3 млн руб. и менее	Не менее чем за 7 календарных дней до даты окончания срока подачи заявок
Запрос котировок	Свыше 250 тыс. руб.	Не менее чем за 7 рабочих дней до даты истечения срока подачи заявок
Запрос котировок	Не более 250 тыс. руб.	Не менее чем за 4 рабочих дня до даты истечения срока подачи заявок

Так, если планируется проведение открытого конкурса с Н(М)ЦК любого размера, то информация должна быть размещена не менее чем за 20 календарных дней до даты вскрытия конвертов с заявками или открытия доступа к электронным заявкам.

В случае проведения электронного аукциона при Н(М)ЦК более 3 млн руб. – не менее, чем за 15 календарных дней до даты окончания срока подачи заявок; а если Н(М)ЦК составляет 3 млн руб. и менее, то срок сокращается вдвое и составляет не менее чем за 7 календарных дней до даты окончания срока подачи заявок.

В случае проведения запроса котировок при Н(М)ЦК свыше 250 тыс. руб. – не менее чем за 7 рабочих дней до даты истечения срока подачи заявок, но, если Н(М)ЦК установлена в размере не более 250 тыс. руб. – не менее чем за 4 рабочих дня до даты истечения срока подачи заявок.

От Н(М)ЦК рассчитывается экономия бюджетных средств (Н(М)ЦК всех проведенных конкурентных процедур, которые привели к заключению контракта, минус цена контракта по этим процедурам).

§ 2. Методы определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта

Методы расчета Н(М)ЦК и цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, указаны в ст. 22 Закона о контрактной системе.

Законодатель установил пять методов определения Н(М)ЦК (табл. 4).

Перечислим каждый из установленных методов в целях понимания их специфических отличий друг от друга.

Таблица 4

Методы определения Н(М)ЦК

Анализа рынка (приоритетный)	Установление Н(М)ЦК на основании информации о рыночных ценах идентичной продукции, планируемой к закупкам
Нормативный	Установление Н(М)ЦК, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком на основании требований о нормировании и установлении предельных цен товаров, работ, услуг
Тарифный	Установление Н(М)ЦК, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком на основании цены, регулируемой государственными или установленной муниципальными правовыми актами
Проектно-сметный	Установление Н(М)ЦК, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства на основании проектной документации по методикам и нормативам
Затратный	В случае невозможности применения приоритетного, нормативного, тарифного, проектно-сметного методов
Иные	В случае невозможности применения приоритетного, нормативного, тарифного, проектно-сметного, затратного методов

1. Метод сопоставимых рыночных цен (анализ рынка) – приоритетный, т. е. применяется всегда, если иное не предусмотрено законом (ч. 6 ст. 22 Закона о контрактной системе).

Сущность метода заключается в установлении Н(М)ЦК на основании информации о рыночных ценах идентичной продук-

ции, планируемой к закупкам. При отсутствии информации о ценах на такую продукцию, Н(М)ЦК может быть рассчитана с использованием цен на однородную продукцию.

Правила определения идентичности и однородности продукции закреплены в ч. 13–15 ст. 22 Закона о контрактной системе, а также в подп. 3.5, 3.6 Методических рекомендаций¹

Минэкономразвития России рекомендует:

1. Изучить рынок с целью определения товаров, работ, услуг, наиболее соответствующих описанию объекта, предполагаемого к закупке.

2. Выявить товары, работы, услуги, идентичные объекту закупки, при их отсутствии – однородные товары, работы, услуги.

3. Направить потенциальным поставщикам запрос о предоставлении ценовой информации, в котором необходимо привести подробное описание объекта закупки, указать условия исполнения контракта, объемы закупки, срок и желательную форму предоставления информации.

4. Разместить запрос в ЕИС.

5. Осуществить поиск ценовой информации в реестре контрактов, заключенных заказчиками. Рекомендации по поиску общедоступной ценовой информации, содержащейся в реестре контрактов, заключенных заказчиками, приведены в приложении № 2 к Методическим рекомендациям².

6. Провести сбор и анализ общедоступной ценовой информации (*табл. 5*).

7. Отобрать документы и сведения, которые содержат всю необходимую информацию для определения Н(М)ЦК.

8. Провести в случае необходимости корректировку выявленных цен товаров, работ, услуг.

9. Проверить однородность ценовой информации (*табл. 6*).

¹ Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) [Электронный ресурс]: приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567.

² Там же.

**Общий порядок определения Н(М)ЦК,
рекомендованный Минэкономразвития России**

При направлении запросов потенциальным участникам	При получении информации из ЕИС	
Направить запросы не менее чем 5 поставщикам (подрядчикам, исполнителям)	Осуществить дополнительную коррекцию цены (в сторону увеличения) в зависимости от способа осуществления закупки, явившейся источником информации о цене товара, работы, услуги, если закупка осуществлялась путем проведения:	
	– конкурса	не более чем на 10
	– аукциона	не более чем на 13
указывать в запросе дополнительную информацию	запрос котировок/ запрос предложений	не более чем на 17
не использовать для расчета Н(М)ЦК ценовую информацию	закупка у единственного поставщика	не корректируется

Алгоритм исследования ранее завершенных закупок:

1. Поиск по закупкам и контрактам, размещенным в ЕИС и на торговых площадках с целью выявления процедур с аналогичной тематикой и частично или полностью совпадающей спецификацией.
2. Изучение документации о закупке каждой выявленной процедуры для принятия решения, будет ли корректным применение найденных сведений о товарах, работа, услугах для определения Н(М)ЦК.
3. Применение полученных ценовых данных для определения Н(М)ЦК с учетом снижения цены в ходе прошедших торгов, коэффициентов инфляции (например, индекса потребительских цен) и других коэффициентов.

Правила определения идентичности и однородности продукции

Идентичность		Однородность	
Товары	Работы (услуги)	Товары	Работы/услуги
Имеют одинаковые характерные основные признаки		Имеют сходные характеристики и состоят из схожих компонентов, что позволяет им выполнять одни и те же функции и (или) быть коммерчески взаимозаменяемыми	Имеют сходные характеристики, что позволяет им быть коммерчески и (или) функционально взаимозаменяемыми
Учитываются:			
Страна происхождения	Характеристики подрядчика, исполнителя	Качество товаров	Качество работ, услуг
		Репутация на рынке	Деловая репутация подрядчика, исполнителя на рынке
Производитель	Деловая репутация подрядчика, исполнителя на рынке	Страна происхождения	Вид работ, услуг
			Объем работ, услуг
			Уникальность
			Коммерческая взаимозаменяемость

Минэкономразвития России рекомендует:

- при использовании цен из реестра контрактов дополнительно скорректировать цены в зависимости от способа осуществления закупки, явившейся источником информации о цене товара, работы, услуги:
 - если закупка осуществлялась путем проведения конкурса – цену товара, работы, услуги при необходимости рекомендуется увеличивать не более чем на 10 %;
 - если закупка осуществлялась путем проведения аукциона – цену товара, работы, услуги при необходимости рекомендуется увеличивать не более чем на 13 %;

- если закупка осуществлялась путем проведения запроса котировок, запроса предложений – цену товара, работы, услуги при необходимости рекомендуется увеличивать не более чем на 17 %;
- если закупка осуществлялась у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – цена товара, работы, услуги в соответствии с настоящим пунктом не корректируется.

При этом на практике, при применении приоритетного метода определения Н(М)ЦК возникают ряд проблемных вопросов (табл. 7).

Таблица 7

Проблемные вопросы расчета Н(М)ЦК методом сопоставимых рыночных цен

Отсутствие мотивации поставщиков направлять коммерческие предложения	Расчет производится непосредственно при подготовке к тендерным процедурам (поставщик не стремится афишировать стоимость производимых товаров, работ, услуг перед конкурентами)
	Цены являются коммерческой тайной
	Расчет Н(М)ЦК является трудоемким (в случае необходимости его подготовки для технически сложного оборудования)
Завышение цен в коммерческих предложениях	В цену включены все возможные риски, связанные с участием в торгах
	В цену включены риски, связанные с колебанием курса валют
Предоставление недостоверной информации	Предложение цен на аналоги в случаях, когда поставка аналогов недопустима
	Указание заниженной стоимости на услуги, качество которых не отвечает заявленным требованиям

II. Нормативный метод.

Метод представляет собой расчет Н(М)ЦК, заключаемого с единственным поставщиком, на основе требований к товарам, подлежащим закупке, установленным ст. 19 Закона о контрактной системе. Требования к отдельным видам товаров, работ, услуг, правила нормирования, затраты на обеспечение функционирования государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов в обязательном порядке размещаются в ЕИС. Иными словами, государством осуществляется регулирование количественно-качественных и ценовых показателей приобретаемых товаров,

работ, услуг. Механизм нормирования реализуется в следующих направлениях:

1. Установление нормативных затрат для обеспечения нужд заказчика, определение лимита расходов по направлениям, в числе которых оргтехника, связь и пр.

2. Установление требований к предельной цене отдельных видов товаров, работ, услуг.

Н(М)ЦК с использованием нормативного метода определяется как произведение предельной цены за единицу товара, работы, услуги на *количество (объем) закупаемых товаров, работ, услуг*.

Нормативный метод может применяться вместе с приоритетным методом, при условии, если полученная цена не будет превышать цену, которая рассчитана с использованием нормативного метода.

III. Тарифный метод.

Данный метод применяется заказчиком в случае, если закупаемые товары, работы, услуги, для государственных и муниципальных нужд подлежат государственному регулированию или установлены правовыми актами муниципальных органов власти. В подобном случае Н(М)ЦК, а также цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком, определяются с использованием тарифов на товары, работы, услуги, что позволяет, например, определить стоимость 1 л воды или 1 кВт электроэнергии.

Например, тарифы на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи подлежат государственному регулированию в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях. Перечень услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи, тарифы на которые регулируются государством, а также порядок их регулирования устанавливается Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2005 г. № 637 «Перечень услуг общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи»¹. Государственное регулирование тарифов на указанные услуги на внутреннем рынке Российской Федерации осуществляет ФАС России.

Таким образом, Н(М)ЦК при использовании данного метода для закупки 1 ед. товара, работы, услуги будет равна установленному тарифу.

¹ О государственном регулировании тарифов на услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 октября 2005 г. № 637 (с изменениями и дополнениями). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

IV. Проектно-сметный метод.

Этот метод применяется при закупке:

- 1) работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объекта капитального строительства;
- 2) работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, за исключением научно-методического руководства, технического и авторского надзора.

Проектно-сметный метод может применяться также при расчете Н(М)ЦК на текущий ремонт зданий, помещений и сооружений, а также дорог.

При расчете Н(М)ЦК проектно-сметным методом необходимо обращаться к сметным нормативам, а также смете, составленной с помощью норм с указанием названий нормативов, методик, указанных в федеральном реестре или нормативных актах региональных органов исполнительной ветви власти.

При применении данного метода непосредственно обоснованием цены контракта будет выступать проектно-сметная документация, составленная по Методике применения сметных норм, утвержденной приказами Минстроя России, при обязательном учете изменения редакции ч. 13 ст. 48 ГрК РФ.

V. Затратный метод.

В случае закупки товаров, работ, услуг, которые обладают некими уникальными характеристиками или поставку которых могут осуществить лишь единицы исполнителей, заказчик имеет право использовать затратный метод, т. е. в случае невозможности определения Н(М)ЦК, с использованием ранее представленных методов, необходимо применять затратный метод.

Расчет Н(М)ЦК в данном случае представляет собой сумму издержек (прямых и косвенных), которые образуются при реализации конкретных товаров, работ, услуг. Кроме того, заказчик имеет право обратиться за получением информации напрямую к поставщику. Еще одним важным условием применения затратного метода выступает необходимость приложения образца обоснования предлагаемой цены контракта с разъяснением невозможности применения иных методов.

VI. Иные методы.

Иные методы определения Н(М)ЦК могут применяться в случае невозможности использования рассмотренных выше методов. В этом случае обоснование Н(М)ЦК в обязательном порядке должно содержать обоснование невозможности применения таких методов.

Методы определения начальной (максимальной) цены государственного контракта, а также цены государственного контракта с единственным поставщиком на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу определены в постановлении Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹:

– **метод анализа рыночных индикаторов** – метод определения цены на продукцию, заключающийся в установлении цены на продукцию на уровне, не превышающем цену на эту продукцию, сложившуюся на бирже (биржевой индикатор), либо определенную в соответствии с данными официальной статистической информации;

– **метод сравнимой цены** – метод определения цены на продукцию, заключающийся в установлении цены на продукцию, не превышающей цену на сравнимую продукцию, сложившуюся на соответствующем товарном рынке (рыночную цену);

– **затратный метод** – метод определения цены на продукцию, заключающийся в установлении цены на продукцию, исходя из состава затрат на ее поставку (включая производство) в виде суммы величин этих затрат и рентабельности (прибыли);

– **метод индексации базовой цены** – метод определения цены на продукцию, заключающийся в установлении цены на продукцию на очередной год и плановый период путем индексации сформированной ранее базовой цены с применением соответствующих индексов;

– **метод индексации по статьям базовых затрат** – метод определения цены на продукцию с длительным (3 года и более) циклом производства, заключающийся в установлении цены на продукцию на очередной год и плановый период в виде суммы величин базовых затрат по отдельным статьям в составе собственных и привнесённых затрат, определяемых путем индексации с применением соответствующих индексов, и размера прибыли.

¹ О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка).
2. Охарактеризуйте нормативный метод.
3. Охарактеризуйте тарифный метод.
4. Охарактеризуйте проектно-сметный метод.
5. Охарактеризуйте затратный метод.

Глава 9. Антидемпинговые меры при проведении конкурса и аукциона

Законом о контрактной системе установлено предельное значение $H(M)ЦК$, которое составляет 15 млн руб. При этом необходимость применения антидемпинговых мер не зависит от заказчика. Они применяются вне зависимости от мнения заказчика в следующих случаях:

- если в ходе проведения торгов одним или несколькими участниками было произведено снижение установленной цены контракта на 25 % и более;
- если объектом закупки является специально названный Законом о контрактной системе предмет.

Немаловажно, что антидемпинговые меры применяются только для конкурсов и аукционов. На иные способы закупок товаров, работ, услуг данные меры не распространяются. Если участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на 25 % и более ниже $H(M)ЦК$, при этом сама цена больше 15 млн руб., то контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта. Его размер должен превышать в 1,5 раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса). При условии, когда $H(M)ЦК$ при проведении конкурса или аукциона меньше или равна 15 млн руб. и участником закупки, с которым заключается контракт, предложена цена контракта, которая на 25 % и более ниже $H(M)ЦК$, контракт заключается, когда участник предоставил обеспечение исполнения контракта. Его размер должен превышать в 1,5 раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса или аукциона, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса).

В качестве альтернативного варианта участник должен предоставить информацию, подтверждающую свою добросовестность (сведения, содержащиеся в реестре контрактов и подтверждающие исполнение таким участником в течение не менее чем одного года до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе трех контрактов (при этом все контракты должны быть исполнены без применения к такому участнику неустоек (штрафов, пеней) либо четырех и более контрактов (при этом не менее чем 75 % контрактов должно быть исполнено без применения к такому участнику неустоек, штрафов, пеней)). Добросовестность участника подтвержда-

ется информацией, содержащейся в реестре контрактов. Контракты данного участника не менее чем за один год до даты подачи заявки на участие в конкурсе или аукционе трех контрактов должны быть исполнены без применения неустоек (штрафов, пеней).

Если участник подает заявки на участие в конкурсе или аукционе четырех и более контрактов, то не менее 75 % контрактов данного участника не менее чем за 1 год до даты подачи заявки должны быть исполнены без применения неустоек (штрафов, пеней). В этих случаях цена одного из контрактов должна составлять не менее чем 20 % цены, по которой участником закупки предложено заключить контракт. В случае если участник закупки своевременно не предоставил информацию, подтверждающую его добросовестность, то контракт с данным участником заключается после предоставления им обеспечения исполнения контракта в размере, который в 1,5 раза превышает размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса).

При проведении конкурса на заключение контрактов на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ, оказание консультационных услуг заказчик вправе установить в конкурсной документации различные величины значимости критериев оценки заявок. Это касается случаев подачи участником конкурса заявки, содержащей предложение о цене контракта, которая на 25 % и ниже Н(М)ЦК. Если проводится конкурс или аукцион на поставку товара, необходимого для нормального жизнеобеспечения (продовольствие, средства для оказания скорой, в т. ч. скорой специализированной, медицинской помощи в экстренной или неотложной форме, лекарственные средства, топливо), то участник закупки, предложивший цену контракта, которая на 25 % и ниже Н(М)ЦК, обязан представить заказчику обоснование предлагаемой цены контракта, которое может включать в себя гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара. А также документы, подтверждающие наличие товара у участника закупки, иные документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по предлагаемой цене (ст. 37 Закона о контрактной системе).

В соответствии с ч. 4 ст. 37 Закона о контрактной системе, если участником закупки в случае, предусмотренном ч. 2 указанной статьи, в составе заявки на участие в конкурсе не предоставлена информация, подтверждающая его добросовестность в соответствии с ч. 3 той же статьи, контракт с данным участ-

ником заключается после предоставления им обеспечения исполнения контракта в размере, который в 1,5 раза превышает размер обеспечения исполнения контракта, указанный в документации о проведении конкурса, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса). Необходимо отметить, что участник закупки не имеет права на ошибку. В случае признания членами комиссии по осуществлению закупок такой информации недостоверной (не соответствующей сведениям, указанным в реестре контрактов), заявка такого участника подлежит отклонению, а сведения об участнике подлежат включению в реестр недобросовестных поставщиков.

Ведение реестра недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере закупок. Исходя из положений ст. 104 Закона о контрактной системе, в реестр недобросовестных поставщиков включается информация об участниках закупок, уклонившихся от заключения контрактов, а также о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми контракты расторгнуты по решению суда или в случае одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов. Если сведения об организации внесены в реестр недобросовестных поставщиков, законодательством введен запрет на участие данной организации в закупках в дальнейшем.

Предусмотренные антидемпинговые меры обуславливают возложение на участников процедур закупок финансовых рисков. Кроме того, данный способ не лишает поставщика возможности предложить низкую цену, ведь с учетом специфики российского ценообразования пониженная цена не всегда автоматически означает пониженное качество. Если же поставщик захочет поставить некачественную продукцию, то он рискует потерей задатка.

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте антидемпинговые меры при проведении конкурса и аукциона. Необходимость применения. Случаи применения. Информация, подтверждающая добросовестность участника закупки.
2. Антидемпинговые меры в рамках электронных аукционов и конкурсов. Решение об отклонении заявок.
3. Исключения из правил применения антидемпинговых мер.
4. Регламент проведения процедур закупок, в т. ч. система требований к их участникам с применением антидемпинговых мер.

Глава 10. Описание объекта закупки. Нормирование закупок в системе органов внутренних дел Российской Федерации

§ 1. Общие требования к правилам описания объекта закупки

Обязательной частью любой закупочной документации становится описание объекта закупки.

Описание объекта закупки входит в техническое задание и позволяет точно определить качественные, функциональные и технические характеристики закупаемого товара. Правила составления такого описания регламентированы ст. 33 Закона о контрактной системе.

Описание объекта закупки (далее – ООЗ) – это перечень требований, которым должны отвечать закупаемые товары или услуги. Заказчик подробно перечисляет все необходимые ему технические и качественные характеристики продукции, которую он желает получить в итоге.

При описании в документации о закупке объекта закупки заказчику необходимо:

1. Основываться на правилах нормирования.
2. Учитывать антимонопольные требования к торгам.
3. Руководствоваться правилами Закона о контрактной системе.
4. Учитывать требования законодательства о техническом регулировании.
5. Учитывать требования законодательства об энергетической эффективности и энергосбережении.
6. Учитывать пожелания конечного потребителя.

При установлении диапазонных значений характеристик товара необходимо учитывать, что участники закупки не во всех случаях имеют возможность на момент подачи заявки указать конкретное значение показателя (например, конкретное значение можно определить только в ходе исполнения контракта из сопроводительных документов при получении определенной партии товара). Поэтому в ходе подготовки технического задания (далее – ТЗ) необходимо предусмотреть возможность предоставления участниками как конкретного значения (в случае, если конкретный показатель известен участнику на момент подачи заявки), так и диапазона значений, соответствующего установленному заказчиком.

1. *Заказчик при описании в документации о закупке объекта закупки должен руководствоваться следующими правилами:*

1) описание объекта закупки должно носить объективный характер. В описании объекта закупки указываются функциональные, технические и качественные характеристики, эксплуатационные характеристики объекта закупки (при необходимости). В описание объекта закупки не должны включаться требования или указания в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименование места происхождения товара или наименование производителя, а также требования к товарам, информации, работам, услугам при условии, что такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, если не имеется другого способа, обеспечивающего более точное и четкое описание характеристик объекта закупки. Документация о закупке может содержать указание на товарные знаки в случае, если при выполнении работ, оказании услуг предполагается использовать товары, поставки которых не являются предметом контракта. При этом обязательным условием является включение в описание объекта закупки слов «или эквивалент», за исключением случаев несовместимости товаров, на которых размещаются другие товарные знаки, и необходимости обеспечения взаимодействия таких товаров с товарами, используемыми заказчиком, а также случаев закупок запасных частей и расходных материалов к машинам и оборудованию, используемым заказчиком, в соответствии с технической документацией на указанные машины и оборудование;

2) использование, если это возможно, при составлении описания объекта закупки стандартных показателей, требований, условных обозначений и терминологии, касающихся технических и качественных характеристик объекта закупки, установленных в соответствии с техническими регламентами, стандартами и иными требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. Если заказчиком при описании объекта закупки не используются такие стандартные показатели, требования, условные обозначения и терминология, в документации о закупке должно содержаться обоснование необходимости использования других показателей, требований, обозначений и терминологии.

Другими словами, если заказчик устанавливает показатель, то этот показатель должен быть объективным и обоснованным (установление показателей, проверить которые при приемке заказчику не представится возможным, в т. ч. по причине отсутствия тре-

буемых показателей в документах на соответствующий товар, передающихся с товаром при поставке, не должно допускаться).

Значение показателя должно быть установлено на основании какого-либо регламентирующего документа (технического регламента, стандарта, документа о нормировании закупок и т. п.), либо технической документации, а единица измерения, установленная в ООЗ должна соответствовать принятым единицам измерения (в соответствии с Общероссийским классификатором единиц измерения ОК 015-94 (МК 002-97));

3) ООЗ может включать в себя спецификации, планы, чертежи, эскизы, фотографии, результаты работы, тестирования, требования, в т. ч. в отношении проведения испытаний, методов испытаний, упаковки в соответствии с требованиями ГК РФ, маркировки, этикеток, подтверждения соответствия, процессов и методов производства в соответствии с требованиями технических регламентов, стандартов, технических условий, а также в отношении условных обозначений и терминологии;

4) документация о закупке должна содержать изображение поставляемого товара, позволяющее его идентифицировать и подготовить заявку, окончательное предложение, если в такой документации содержится требование о соответствии поставляемого товара изображению товара, на поставку которого заключается контракт;

5) документация о закупке должна содержать информацию о месте, датах начала и окончания, порядке и графике осмотра участниками закупки образца или макета товара, на поставку которого заключается контракт, если в такой документации содержится требование о соответствии поставляемого товара образцу или макету товара, на поставку которого заключается контракт;

6) документация о закупке должна содержать указание на международные непатентованные наименования лекарственных средств или, при отсутствии таких наименований, химические, группировочные наименования, если объектом закупки являются лекарственные средства. Заказчик при осуществлении закупки лекарственных средств, входящих в перечень лекарственных средств, закупка которых осуществляется в соответствии с их торговыми наименованиями, а также при осуществлении закупки лекарственных препаратов в соответствии с п. 7 ч. 2 ст. 83 Закона о контрактной системе вправе указывать торговые наименования этих лекарственных средств. Указанный перечень и порядок его формирования утверждаются Правительством Российской Федерации. В случае если объектом закупки являются лекарственные средства, то они не могут быть предметом одного контракта (одного лота) с различными между-

народными непатентованными наименованиями (далее – МНН) или при отсутствии таких МНН с химическими, группировочными наименованиями при условии, что Н(М)ЦК (цена лота) превышает предельное значение, установленное Правительством Российской Федерации, а также лекарственные средства с МНН (при отсутствии таких МНН с химическими, группировочными наименованиями) и торговыми наименованиями;

7) поставляемый товар должен быть новым товаром (товаром, который не был в употреблении, в ремонте, в т. ч. который не был восстановлен, у которого не была осуществлена замена составных частей, не были восстановлены потребительские свойства) в случае, если иное не предусмотрено описанием объекта закупки.

2. Документация о закупке должна содержать показатели, позволяющие определить соответствие закупаемых товара, работы, услуги установленным заказчиком требованиям. При этом указываются максимальные и (или) минимальные значения таких показателей, а также значения показателей, которые не могут изменяться.

3. Не допускается включение в документацию о закупке требований к производителю товара, к участнику закупки, а также требования к деловой репутации участника закупки, требования к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являющихся предметом контракта, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена Законом о контрактной системе.

4. Требования к гарантийному сроку товара, работы, услуги и (или) объему предоставления гарантий их качества, к гарантийному обслуживанию товара, к расходам на эксплуатацию товара, к обязательности осуществления монтажа и наладки товара, к обучению лиц, осуществляющих использование и обслуживание товара, устанавливаются заказчиком при необходимости.

5. Особенности описания отдельных видов объектов закупок могут устанавливаться Правительством Российской Федерации.

6. Особенности описания объектов закупок по государственному оборонному заказу могут устанавливаться Законом о ГОЗ.

§ 2. Общие правила к тексту технического задания

Законом о контрактной системе регламентированы следующие правила составления текста технического задания:

1. Текст ТЗ должен быть кратким, четким, не допускать различных толкований, не содержать информации рекламного характера.

2. Не следует усложнять текст пояснениями в скобках, слишком сложными и длинными предложениями.

3. При указании минимальных значений использовать слова «не менее», максимальных – «не более», диапазонных – «от... до... (включительно)».

4. При указании значений, которые не могут изменяться, заказчик должен применять конкретные значения без использования каких-либо дополнительных слов (словосочетаний).

5. При установлении диапазонных значений характеристик товара необходимо учитывать, что участники закупки не во всех случаях имеют возможность на момент подачи заявки указать конкретное значение показателя (например, конкретное значение можно определить только в ходе исполнения контракта из сопроводительных документов при получении определенной партии товара). Поэтому в ходе подготовки ТЗ необходимо предусмотреть возможность предоставления участниками как конкретного значения (в случае, если конкретный показатель известен участнику на момент подачи заявки), так и диапазона значений, соответствующего установленному заказчиком.

6. При изложении обязательных требований в тексте применять слова «должен», «следует», «необходимо» и производные от них.

7. Применять научно-технические термины, обозначения и определения, установленные соответствующими стандартами, а при их отсутствии – общепринятые в научно-технической литературе.

8. Если в ТЗ принята специфическая терминология, то в конце его должен быть приведен перечень принятых терминов с соответствующими разъяснениями.

9. В тексте ТЗ не допускается:

- применять для одного и того же понятия различные научно-технические термины, близкие по смыслу (синонимы), а также иностранные слова и термины при наличии равнозначных слов и терминов в русском языке;

- сокращать обозначения единиц физических величин, если они употребляются без цифр;

- применять сокращения слов, кроме установленных правилами орфографии, пунктуации;
- употреблять математические знаки без цифр, например $\leq$ (меньше или равно), $\geq$ (больше или равно), $\neq$ (не равно), а также знаки № (номер), % (процент);
- использовать в тексте математический знак минус «–» перед отрицательными значениями величин. Вместо математического знака «–» следует писать слово «минус»;
- использовать общие ссылки на стандарты без указания их конкретного номера.

10. Если в ТЗ принята особая система сокращения слов и наименований, то в конце ТЗ приводят перечень принятых сокращений. Небольшое количество сокращений можно расшифровать непосредственно в тексте при первом упоминании, например, нормативно-техническая документация (НТД).

11. Обозначения и написание единиц измерения при указании количества товаров, объема работ, услуг должны соответствовать Общероссийскому классификатору единиц измерения.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 50, п. 2 ч. 1 ст. 64 Закона о контрактной системе, документация о закупке должна содержать инструкцию по заполнению заявки участником закупки. Из этого следует, что заказчики должны четко указать, каким образом участник закупки должен дать описание предлагаемого или используемого товара.

Обращаем внимание, что минимальные и (или) максимальные показатели и показатели, которые не меняются, заказчики обязаны устанавливать в отношении объекта закупки при всех способах закупок, а требовать от участников закупок указывать конкретные значения – только при электронных аукционах.

При описании заказчиком характеристик закупаемого (используемого) товара при проведении электронного аукциона рекомендуется использовать табличную форму ТЗ, в которой следует также указать, каким образом участники закупки должны описать предлагаемый товар (эту же форму можно использовать при составлении ТЗ на работы, услуги, закупаемые путем проведения электронного аукциона, а также при описании объекта закупки при проведении конкурса, запроса предложений, запроса котировок, но без графы 5):

Для данной таблицы рекомендуются следующие варианты заполнения графы 5, исходя из требований, установленных заказчиком для конкретного объекта закупки:

– для минимального показателя («не менее ... »): «указать одно конкретное значение, равное или превышающее установленное минимальное значение»;

– для максимального показателя («не более ... »): «указать одно конкретное значение, равное или не превышающее установленное максимальное значение»;

– для диапазонного показателя («от... до...(включительно)») возможны несколько вариантов:

- «указать одно конкретное значение, входящее в рамки установленного диапазона»;

- «указать конкретное значение в виде диапазонного значения, входящего в рамки установленного диапазона»;

- «указать конкретное значение в виде диапазонного значения, расширяющего установленный диапазон»;

– для показателя, значение которого остается неизменным: «показатель остается неизменным, указать конкретное значение в том виде, в котором оно установлено заказчиком»;

– если заказчиком установлен показатель, значение которого может быть как конкретным, так и диапазонным (т. е. конкретное значение показателя может стать известным участнику закупки только в ходе исполнения контракта): «указать одно конкретное значение в рамках установленного диапазона, либо указать диапазонное значение, входящее в рамки установленного диапазона (по выбору участника закупки). При этом приемка будет осуществляться заказчиком по значениям, предложенным участником закупки»;

– при перечислении заказчиком значений показателя через запятую и (или) с применением союза «и»: «указать товары с каждым из указанных значений»;

– при перечислении заказчиком значений показателя через запятую и (или) с применением союзов «или», «либо»: «выбрать только одно из перечисленных значений и указать его в заявке»;

– при перечислении заказчиком значений показателя с применением союза и (или): «участник закупки может указать в заявке как все установленные заказчиком значения показателя, так и одно из этих значений».

Не допускается включение в документацию о закупке требований к производителю товара, к участнику закупки, а также требования к деловой репутации участника закупки, требования к наличию у него производственных мощностей, технологического оборудования, трудовых, финансовых и других ресурсов, необходимых для производства товара, поставка которого является предметом контракта, для выполнения работы или оказания услуги, являю-

щихся предметом контракта, за исключением случаев, если возможность установления таких требований к участнику закупки предусмотрена Федеральным законом.

Правильное составление описания объекта закупки – гарантия того, что заказчик получит именно те товары или услуги, на которые рассчитывал. Если поставщику не понятны какие-либо пункты документа, он имеет право подать запрос на разъяснение документации. Ответ на него должен поступить со стороны заказчика в двухдневный срок.

§ 3. Правовое регулирование нормирования закупок в системе органов внутренних дел Российской Федерации

Основная цель нормирования – ограничить лишние затраты заказчиков в ходе закупок товаров, работ, услуг, в т. ч. не допустить закупку таких излишеств, как предметы роскоши (ч. 2 ст. 19 Закона о контрактной системе).

Под нормированием понимается установление требований к закупаемым государственными и муниципальными заказчиками товаров, работ, услуг, которые имеют избыточные потребительские свойства или являются предметами роскоши.

В рамках нормирования устанавливаются:

- требования к закупаемым товарам, работам, услугам, к их количеству, свойствам, предельной цене, которые заказчики должны соблюдать;

- нормативные затраты на обеспечение функций госорганов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов, включая, соответственно, территориальные органы и подведомственные казенные учреждения. При этом прямого запрета на закупку предметов роскоши, как и определения понятия предметов роскоши в Законе о контрактной системе, нет. Вместе с тем через механизм нормирования заказчики с учетом отраслевой и территориальной специфики устанавливают те критерии, по которым подведомственные заказчики определяют, являются ли характеристики закупаемых товаров, работ, услуг избыточными и можно ли их приобретать.

Чтобы найти документы нормирования, которые утверждены для заказчика, нужно обратиться к своему главному распорядителю бюджетных средств (ГРБС) или воспользоваться поиском в ЕИС на сайте www.zakupki.gov.ru в меню «Правила нормирования в сфе-

ре закупок» раздела «Планирование». Там находятся утвержденные ведомственные перечни и нормативные затраты.

При описании объекта закупки следует учитывать характеристики и предельные цены товаров, работ, услуг, установленные ведомственными перечнями и нормами затрат.

Правительством Российской Федерации установлены Правила определения требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в т. ч. предельных цен товаров, работ, услуг)¹, Правила определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов².

Правила устанавливают порядок определения требований к закупаемым федеральными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенными в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимыми учреждениями науки, образования, культуры и здравоохранения, их территориальными органами и подведомственными им казенными и бюджетными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями, Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорацией по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственными им организациями отдельным видам товаров, работ, услуг (в т. ч. предельных цен товаров, работ, услуг).

Заказчики утверждают в соответствии с Правилами определения нормативных затрат требования к закупаемым ими, их территориальными органами и подведомственными им организациями, отдельным видам товаров, работ, услуг, включающие перечень отдельных видов товаров, работ, услуг, их потребительские свой-

¹ Об определении требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

² О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

ства (в т. ч. качество) и иные характеристики (в т. ч. предельные цены товаров, работ, услуг).

Ведомственный перечень составляется на основании обязательного перечня отдельных видов товаров, работ, услуг, в отношении которых определяются требования к их потребительским свойствам (в т. ч. качеству) и иным характеристикам (в т. ч. предельные цены товаров, работ, услуг).

В отношении отдельных видов товаров, работ, услуг, включенных в обязательный перечень, в ведомственном перечне определяются их потребительские свойства (в т. ч. качество) и иные характеристики (в т. ч. предельные цены указанных товаров, работ, услуг), если указанные свойства и характеристики не определены в обязательном перечне.

Заказчики в ведомственном перечне определяют значения характеристик (свойств) отдельных видов товаров, работ, услуг (в т. ч. предельные цены товаров, работ, услуг), включенных в обязательный перечень в случае, если в нем не определены значения таких характеристик (свойств) (в т. ч. предельные цены товаров, работ, услуг).

Такой перечень определен и МВД России¹. Нормативные затраты применяются для обоснования объекта или (объектов) закупки при организации процесса бюджетного планирования, формирования планов-графиков закупок и разработаны в целях повышения эффективности и результативности планирования закупок товаров, работ, услуг, обеспечения прозрачности их осуществления, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Общий объем затрат, связанных с закупкой товаров, работ, услуг, рассчитанный на основе нормативных затрат, не может превышать объем доведенных подразделениям (организациям) как получателям бюджетных средств, лимитов бюджетных обязательств на закупку товаров, работ, услуг в рамках исполнения федерального бюджета.

Для определения нормативных затрат в формулах используются нормативы цены и количества товаров, работ, услуг, установленные Методикой определения нормативных затрат на обеспечение

¹ Об определении требований к закупаемым подразделениями и организациями МВД России отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг): приказ МВД России от 21 июля 2018 г. № 460; Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг [Электронный ресурс]: распоряжение МВД России от 17 декабря 2020 г. № 1/14287. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответствующие территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственную корпорацию по атомной энергии «Росатом», Государственную корпорацию по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственные им организации, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084 (ред. от 9 декабря 2022 г.) «О порядке ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» (вместе с «Правилами ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну») и приказом МВД России от 21 июля 2018 г. № 460 «Об определении требований к закупаемым подразделениями и организациями МВД России отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг)» (далее – Перечень).

Согласно Перечню, при организации закупочных процедур технические характеристики или характеристики товаров, работ, услуг могут быть улучшены, при этом цены на товары, работы, услуги не должны превышать предельных цен. Если характеристика товаров, работ, услуг соответствует позиции каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, сформированного в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145¹, необходимо принимать ее значение с учетом характеристик, предусмотренных в Перечне.

При отсутствии утвержденного норматива цены и (или) количества товаров, работ, услуг определяются подразделениями (организациями):

- при установлении норматива цены следует руководствоваться положениями ст. 22 Закона о контрактной системе в части использования метода определения Н(М)ЦК и Методическими рекомендациями по применению методов определения Н(М)ЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (под-

¹ Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

рядчиком, исполнителем), утвержденными приказом Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567¹;

– при определении норматива количества товаров, работ, услуг подразделения (организации) руководствуются нормами положенности (обеспечения, снабжения), устанавливаемыми Правительством Российской Федерации, нормативными актами МВД России в части норм материально-технического обеспечения (снабжения), нормами технических условий и регламентов, периодичностью выполнения (оказания) работ, услуг, учитывая фактическое наличие основных средств и материальных запасов на балансе, за исключением имущества, по которому принимается решение о его списании с учета.

Периодичность приобретения товаров, относящихся к основным средствам, определяется исходя из установленных требованиями законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете сроков их полезного использования или исходя из предполагаемого срока их фактического использования. При этом предполагаемый срок фактического использования не может быть меньше срока полезного использования, определяемого в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о бухгалтерском учете.

Таким образом, нормирование в сфере закупок является правовым механизмом, призванным обеспечить достижения целей эффективного использования бюджетных средств.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается описание объекта закупки?
2. Назовите общие требования к правилам ООЗ.
3. Какие характеристики указываются в ООЗ?
4. Какие требования не включаются в ООЗ?
5. Назовите случаи указания на товарные знаки в ООЗ.

¹ Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567.

Глава 11. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) путем применения открытых конкурентных способов

*В Законе о контрактной системе не употребляется используемый ранее термин «размещение заказов». Данный термин заменен на понятие **определение поставщика (подрядчика, исполнителя)** – это совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном Законом о контрактной системе, 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 Законом о контрактной системе случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта (п. 2 ст. 3 Закона о контрактной системе).*

Вся совокупность последовательных действий заказчика, включающих определение поставщика, в п. 2 ст. 3 Закона о контрактной системе не предусмотрена, а указаны *начальный этап* — размещение извещения о закупке и *конечный этап* — заключение контракта. Действия заказчика по определению поставщика включают в себя, прежде всего, выбор способа его определения, перечень которых по сравнению с ранее действовавшим Законом о размещении заказов значительно расширен.

В гл. 2 «Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) путем применения открытых конкурентных способов» Закона о контрактной системе установлены правила проведения:

- электронных конкурсов – ст. 48;
- электронных аукционов – ст. 49;
- электронных запросов котировок – ст. 50.

В ст. 52 Закона о контрактной системе определен порядок признания открытого конкурентного способа несостоявшимся.

§ 1. Проведение электронного конкурса

Победителем конкурса признается участник закупки, который предложил лучшие условия исполнения контракта, и его заявка на участие в закупке соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если Законом о контрактной системе предусмотрена документация о закупке).

Электронный конкурс начинается с размещения в ЕИС извещения об осуществлении закупки.

Заявка на участие в закупке состоит из трех частей.

Первая часть должна содержать следующие информацию и документы:

- характеристики предлагаемого участником закупки товара, соответствующие показателям, установленным в описании объекта закупки, товарный знак (при его наличии у товара);

- наименование страны происхождения товара в соответствии с общероссийским классификатором, используемым для идентификации стран мира;

- предложение по критериям, предусмотренным п. 2 и (или) 3 ч. 1 ст. 32 Закона о контрактной системе (в случае проведения конкурсов и установления таких критериев). При этом отсутствие такого предложения не является основанием для отклонения заявки на участие в закупке.

Первая часть также может содержать иную информацию и документы, в т. ч. эскиз, рисунок, чертеж, фотографию, иное изображение товара, предлагаемого участником закупки. При этом отсутствие таких информации и документов не является основанием для отклонения заявки на участие в закупке.

Вторая часть должна содержать следующие информацию и документы:

- решение о согласии на совершение или о последующем одобрении крупной сделки, если требование о наличии такого решения установлено законодательством Российской Федерации, учредительными документами юридического лица, и для участника закупки заключение контракта на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги, являющихся объектом закупки, либо внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в закупке, обеспечения исполнения контракта, что является крупной сделкой;

- документы, подтверждающие соответствие участника закупки требованиям, установленным п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе; документы, подтверждающие соответствие участника закупки дополнительным требованиям, установленным в соответствии с ч. 2 и 2.1 (при наличии таких требований) ст. 31 Закона о контрактной системе, если иное не предусмотрено настоящим Законом;

- декларацию о соответствии участника закупки требованиям, установленным п. 3–5, 7–11 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе;

– реквизиты счета участника закупки, на который в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется перечисление денежных средств в качестве оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта, за исключением случаев, если в соответствии с законодательством Российской Федерации такой счет открывается после заключения контракта;

– в случае установления критерия, предусмотренного п. 4 ч. 1 ст. 32 Закона о контрактной системе, заявка на участие в закупке может содержать документы, подтверждающие квалификацию участника закупки. Отсутствие таких документов не является основанием для признания заявки не соответствующей требованиям Закона о контрактной системе;

– документы, подтверждающие соответствие товара, работы или услуги требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации (в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены требования к товару, работе или услуге и представление указанных документов предусмотрено извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке, если Законом о контрактной системе предусмотрена документация о закупке). Заказчик не вправе требовать представление указанных документов, если в соответствии с законодательством Российской Федерации они передаются вместе с товаром.

Третья часть должна содержать предложение участника закупки о цене контракта или о сумме цен единиц товара, работы, услуги. Требовать от участника закупки представления иных информации и документов, за исключением указанных, не допускается.

Протокол подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) должен содержать следующую информацию:

1) дату подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), идентификационные номера заявок на участие в закупке;

2) о принятом в отношении каждой заявки (каждой части заявки), поданной на участие в закупке, решении о соответствии извещению об осуществлении закупки или об отклонении заявки на участие в закупке по основаниям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, с обоснованием такого решения и указанием положений настоящего Федерального закона, извещения об осуществлении закупки, которым не соответствует такая заявка, положений заявки на участие в закупке, которые не соответствуют извещению об осуществлении закупки;

3) присвоенные заявкам на участие в закупке, первые и вторые части которых признаны соответствующими извещению об осуществлении закупки, значения по критериям оценки, установленным в извещении об осуществлении закупки;

4) порядковые номера, присвоенные в соответствии с настоящим Федеральным законом заявкам на участие в закупке;

5) о заключении контракта по цене, увеличенной в соответствии со ст. 28, 29 Закона о контрактной системе;

6) о решении каждого члена комиссии по осуществлению закупки в отношении каждой заявки на участие в закупке;

7) о признании определения поставщика (подрядчика, исполнителя) несостоявшимся в случаях, предусмотренных п. 1–4 ч. 1 ст. 52 Закона о контрактной системе.

§ 2. Проведение электронного аукциона

Победителем аукциона признается участник закупки, заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если настоящим Федеральным законом предусмотрена документация о закупке), и который предложил по результатам проведения процедуры подачи предложений о цене контракта или о сумме цен единиц товара, работы, услуги наиболее низкую цену контракта, наименьшую сумму цен таких единиц либо в случае – наиболее высокий размер платы, подлежащей внесению участником закупки за заключение контракта.

Электронный аукцион начинается с размещения в ЕИС извещения об осуществлении закупки.

Заявка на участие в закупке должна содержать следующую информацию и документы:

– решение о согласии на совершение или о последующем одобрении крупной сделки, если требование о наличии такого решения установлено законодательством Российской Федерации, учредительными документами юридического лица и для участника закупки заключение контракта на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги, являющихся объектом закупки, либо внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в закупке, обеспечения исполнения контракта является крупной сделкой;

– документы, подтверждающие соответствие участника закупки требованиям, установленным п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе, документы, подтверждающие соответствие участника

закупки дополнительным требованиям, установленным в соответствии с ч. 2 и 2.1 (при наличии таких требований) ст. 31 Закона о контрактной системе, если иное не предусмотрено настоящим законом;

- декларацию о соответствии участника закупки требованиям, установленным п. 3–5, 7–11 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе;

- характеристики предлагаемого участником закупки товара, соответствующие показателям, установленным в описании объекта закупки в соответствии с ч. 2 ст. 33 Закона о контрактной системе, товарный знак (при его наличии у товара);

- наименование страны происхождения товара в соответствии с общероссийским классификатором, используемым для идентификации стран мира;

- документы, подтверждающие соответствие товара, работы или услуги требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации (в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены требования к товару, работе или услуге, и представление указанных документов предусмотрено извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке, если настоящим Федеральным законом предусмотрена документация о закупке). Заказчик не вправе требовать представление указанных документов, если в соответствии с законодательством Российской Федерации они передаются вместе с товаром;

- реквизиты счета участника закупки, на который в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется перечисление денежных средств в качестве оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта, за исключением случаев, если в соответствии с законодательством Российской Федерации такой счет открывается после заключения контракта;

- информацию и документы, предусмотренные нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с ч. 3, 4 ст. 14 Закона о контрактной системе (в случае, если в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (если Законом о контрактной системе предусмотрена документация о закупке) установлены предусмотренные указанной статьей запреты, ограничения, условия допуска). В случае отсутствия данной информации и документов в заявке на участие в закупке, такая заявка приравнивается к заявке, в которой содержится предложение о поставке товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных госу-

дарств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами.

Заявка также может содержать иную информацию и документы, в т. ч. эскиз, рисунок, чертеж, фотографию, иное изображение предлагаемого участником закупки товара. При этом отсутствие таких информации и документов не является основанием для отклонения заявки на участие в закупке.

§ 3. Проведение электронного запроса котировок

Победителем запроса котировок признается участник закупки, заявка на участие в закупке которого соответствует требованиям, установленным в извещении о ее осуществлении, и который предложил наиболее низкую цену контракта, наименьшую сумму цен единиц товаров, работ, услуг (в случае, предусмотренном Законом о контрактной системе).

Электронный запрос котировок начинается с размещения в ЕИС извещения об осуществлении закупки.

Заявка на участие в закупке должна содержать следующую информацию и документы:

- решение о согласии на совершение или о последующем одобрении крупной сделки, если требование о наличии такого решения установлено законодательством Российской Федерации, учредительными документами юридического лица и для участника закупки заключение контракта на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги, являющихся объектом закупки, либо внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в закупке, обеспечения исполнения контракта является крупной сделкой;
- документы, подтверждающие соответствие участника закупки требованиям, установленным п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе, документы, подтверждающие соответствие участника закупки дополнительным требованиям, установленным в соответствии с ч. 2, 2.1 (при наличии таких требований) ст. 31 Закона о контрактной системе, если иное не предусмотрено настоящим законом;
- декларацию о соответствии участника закупки требованиям, установленным п. 3–5, 7–11 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе;
- характеристики предлагаемого участником закупки товара, соответствующие показателям, установленным в описании объекта закупки в соответствии с ч. 2 ст. 33 Закона о контрактной системе, товарный знак (при его наличии у товара);

– наименование страны происхождения товара в соответствии с общероссийским классификатором, используемым для идентификации стран мира;

– документы, подтверждающие соответствие товара, работы или услуги требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации (в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации установлены требования к товару, работе или услуге, и представление указанных документов предусмотрено извещением об осуществлении закупки, документацией о закупке, если настоящим Федеральным законом предусмотрена документация о закупке). Заказчик не вправе требовать представление указанных документов, если в соответствии с законодательством Российской Федерации они передаются вместе с товаром;

– реквизиты счета участника закупки, на который в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется перечисление денежных средств в качестве оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта, за исключением случаев, если в соответствии с законодательством Российской Федерации такой счет открывается после заключения контракта;

– предложение участника закупки о цене контракта или о сумме цен единиц товара, работы, услуги;

– информацию и документы, предусмотренные нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с ч. 3, 4 ст. 14 Закона о контрактной системе (в случае, если в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (если Законом о контрактной системе предусмотрена документация о закупке) установлены предусмотренные указанной статьей запреты, ограничения, условия допуска). В случае отсутствия таких информации и документов в заявке на участие в закупке такая заявка приравнивается к заявке, в которой содержится предложение о поставке товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами.

Заявка также может содержать иные информацию и документы, в т. ч. эскиз, рисунок, чертеж, фотография, иное изображение предлагаемого участником закупки товара. При этом отсутствие таких информации и документов не является основанием для отклонения заявки на участие в закупке.

По результатам указанных электронных процедур контракт заключается с победителем определения поставщика (подрядчика,

исполнителя), а в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе, с иным участником закупки не ранее чем через 10 дней (если Законом о контрактной системе не установлено иное) с даты размещения в ЕИС протокола подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), протокола, предусмотренного подп. «а» п. 2 ч. 6 ст. 51 Закона о контрактной системе, после предоставления участником закупки, с которым заключается контракт, обеспечения исполнения контракта в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе (если требование обеспечения исполнения контракта установлено в извещении об осуществлении закупки).

Участники закупки, заявки которых не отозваны в соответствии с Законом о контрактной системе, обязаны подписать контракт в установленном законом порядке.

Контрольные вопросы

1. Особенности проведения электронного конкурса. Охарактеризуйте преимущества и недостатки для заказчика.
2. Особенности проведения электронного аукциона. Охарактеризуйте преимущества и недостатки для заказчика.
3. Особенности проведения электронного запроса котировок. Охарактеризуйте преимущества и недостатки для заказчика.
4. Заключение контракта с победителем открытых конкурентных способов.
5. Приведите случаи признания открытого конкурентного способа несостоявшимся. Последствия такого признания.

Глава 12. Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) путем применения закрытых конкурентных способов

В гл. 3 «Определение поставщика путем применения закрытых конкурентных способов» Закона о контрактной системе установлены правила проведения:

- закрытых конкурсов – ст. 73;
- закрытых аукционов – ст. 74;
- закрытых электронных конкурсов – ст. 75;
- закрытых электронных аукционов – ст. 76.

В ст. 77 Закона о контрактной системе определен порядок признания закрытого конкурентного способа несостоявшимся.

При применении закрытых конкурентных способов:

1) заказчиком разрабатывается и утверждается документация о закупке;

2) приглашение, документация о закупке, изменения, внесенные в документацию о закупке, разъяснения положений документации о закупке, проект контракта, протоколы, составленные (сформированные) при осуществлении закупки, не подлежат размещению на официальном сайте, опубликованию в средствах массовой информации;

3) не допускается предоставлять документацию о закупке, изменения, внесенные в документацию о закупке, направлять запросы об ознакомлении с документацией о закупке, запросы о предоставлении документации о закупке, запросы о даче разъяснений положений документации о закупке, предоставлять такие разъяснения в форме электронных документов (за исключением проведения закрытых электронных процедур);

4) не допускается осуществлять аудио- и видеозапись, если иное не предусмотрено Законом о контрактной системе;

5) при заключении контракта использование ЕИС, размещение информации и документов в ЕИС и на специализированной электронной площадке не осуществляются.

§ 1. Проведение закрытого конкурса

При проведении закрытого конкурса заказчик одновременно направляет приглашения всем участникам закупки, которые способны осуществить поставку товара, выполнение работы, оказание услуги, являющихся объектом закупки, не позднее 180 дней со дня

принятия решения о согласовании проведения закрытого конкурса, но не позднее чем за 15 рабочих дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке.

Не позднее одного рабочего дня, следующего за днем направления, заказчик направляет копии таких приглашений в федеральный орган исполнительной власти (Федеральная антимонопольная служба)¹.

Закрытый конкурс, закрытый аукцион проводятся по согласованию с указанным федеральным органом исполнительной власти. Для получения такого согласования заказчик либо уполномоченный орган или уполномоченное учреждение в случае наделения их полномочиями в соответствии со ст. 26 Закона о контрактной системе направляет в такой федеральный орган исполнительной власти обращение о согласовании проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона.

Федеральный орган исполнительной власти обязан рассмотреть обращение о согласовании проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона в течение 10-ти рабочих дней со дня, следующего за днем его поступления.

По результатам рассмотрения такого обращения принимается решение о согласовании проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона либо об отказе в таком согласовании.

Порядок согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона устанавливает Правительство Российской Федерации².

Заключение контракта по результатам проведения закрытого конкурса осуществляется в следующем порядке:

1) не позднее 3-х рабочих дней со дня, следующего за днем подписания заказчиком протокола подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), заказчик составляет и направляет победителю определения поставщика (подрядчика, исполнителя), а в случаях, предусмотренных Законом, иному участ-

¹ Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 331. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 августа 2013 г. № 728. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О согласовании проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2603. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нику закупки без своей подписи не менее 2-х экземпляров проекта контракта, в который включается информация, предусмотренная подп. «а» – «е» п. 1 ч. 2 ст. 51 Закона о контрактной системе;

2) участник закупки, с которым заключается контракт, в срок, установленный в документации о закупке, подписывает и направляет заказчику одновременно все экземпляры контракта, а также документ, подтверждающий предоставление обеспечения исполнения контракта (за исключением случаев, предусмотренных Законом о контрактной системе);

3) не позднее 3-х рабочих дней, следующих за датой получения экземпляров контракта, информации и документов, но не ранее 10-ти дней со дня подписания заказчиком протокола подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), протокола, заказчик обязан подписать контракт, за исключением случаев, установленных Законом о контрактной системе;

4) в случае, если участником закупки, с которым заключается контракт, не выполнены требования, предусмотренные п. 2, такой участник закупки считается уклонившимся от заключения контракта. Заказчик не позднее 2-х рабочих дней, следующих за днем истечения срока выполнения участником закупки требований, предусмотренных п. 2: составляет протокол об уклонении участника закупки от заключения контракта; составляет и направляет участнику закупки, уклонившемуся от заключения контракта, уведомление о составлении протокола об уклонении участника закупки от заключения контракта; направляет обращение о включении информации об участнике закупки в РНП;

5) заказчик заключает контракт с участником закупки, заявке которого в соответствии с протоколом подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) присвоен второй порядковый номер, в случае, если участник закупки, с которым заключается контракт, признан уклонившимся от заключения контракта либо если заказчик отказался от заключения контракта в соответствии с ч. 9, 10 ст. 31 Закона о контрактной системе.

В случае признания такого участника закупки уклонившимся от заключения контракта, заказчик вправе заключить в порядке, установленном настоящей частью, контракт с участником закупки, заявке которого присвоен третий порядковый номер или последующие порядковые номера.

§ 2. Проведение закрытого аукциона

Закрытый аукцион проводится в порядке, указанном в § 1 настоящей главы для проведения закрытого конкурса. При этом:

1) приглашение направляется не позднее 180 дней со дня принятия решения о согласовании проведения закрытого аукциона, но не позднее чем за 7 рабочих дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке;

2) срок подачи заявок на участие в закупке в случае внесения изменения в документацию о закупке должен быть продлен таким образом, чтобы со дня, следующего за днем направления изменений в документацию о закупке, до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке данный срок составлял не менее чем семь дней;

3) заявка на участие в закупке должна содержать:

- полное и сокращенное (при наличии) наименование юридического лица, в т. ч. иностранного юридического лица (если участником закупки является юридическое лицо), аккредитованного филиала или представительства иностранного юридического лица (если от имени иностранного юридического лица выступает аккредитованный филиал или представительство), наименование обособленного подразделения юридического лица (если от имени участника закупки выступает обособленное подразделение юридического лица), фамилия, имя, отчество (при наличии) (если участником закупки является физическое лицо, в т. ч. зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя);

- идентификационный номер налогоплательщика (при наличии) членов коллегиального исполнительного органа, лица, исполняющего функции единоличного исполнительного органа, управляющего (при наличии), управляющей организации (при наличии), участников (членов) корпоративного юридического лица, владеющих более чем 25 % акций (долей, паев) корпоративного юридического лица, учредителей унитарного юридического лица или в соответствии с законодательством соответствующего иностранного государства аналог идентификационного номера налогоплательщика таких лиц;

- копию документа, удостоверяющего личность участника закупки в соответствии с законодательством Российской Федерации (если участник закупки является физическим лицом, не являющимся индивидуальным предпринимателем);

- идентификационный номер налогоплательщика юридического лица (если участником закупки является юридическое лицо), аккредитованного филиала или представительства иностранного

юридического лица (если от имени иностранного юридического лица выступает аккредитованный филиал или представительство), физического лица, в т. ч. зарегистрированного в качестве индивидуального предпринимателя (если участником закупки является физическое лицо, в т. ч. зарегистрированное в качестве индивидуального предпринимателя), аналог идентификационного номера налогоплательщика в соответствии с законодательством соответствующего иностранного государства (если участником закупки является иностранное лицо), код причины постановки на учет юридического лица (если участником закупки является юридическое лицо), аккредитованного филиала или представительства иностранного юридического лица (если от имени иностранного юридического лица выступает аккредитованный филиал или представительство), обособленного подразделения юридического лица (если от имени участника закупки выступает обособленное подразделение юридического лица);

- надлежащим образом заверенный перевод на русский язык документов о государственной регистрации юридического лица или физического лица в качестве индивидуального предпринимателя в соответствии с законодательством соответствующего государства (если участником закупки является иностранное лицо);

- декларация о принадлежности участника закупки к учреждению или предприятию уголовно-исполнительной системы (если участник закупки является учреждением или предприятием уголовно-исполнительной системы);

- декларация о принадлежности участника закупки к организации инвалидов (если участник закупки является такой организацией);

- решение о согласии на совершение или о последующем одобрении крупной сделки, если требование о наличии такого решения установлено законодательством Российской Федерации, учредительными документами юридического лица и для участника закупки заключение контракта на поставку товара, выполнение работы или оказание услуги, являющихся объектом закупки, либо внесение денежных средств в качестве обеспечения заявки на участие в закупке, обеспечения исполнения контракта является крупной сделкой;

- документы, подтверждающие соответствие участника закупки требованиям, установленным п. 1 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе, документы, подтверждающие соответствие участника закупки дополнительным требованиям, установленным в соответствии с ч. 2, 2.1 (при наличии таких требований) ст. 31 Закона о кон-

трактной системе, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом;

- декларация о соответствии участника закупки требованиям, установленным п. 3–5, 7–11 ч. 1 ст. 31 Закона о контрактной системе;

- реквизиты счета участника закупки, на который в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется перечисление денежных средств в качестве оплаты поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта, за исключением случаев, если в соответствии с законодательством Российской Федерации такой счет открывается после заключения контракта;

- выписку (или ее копию) из единого государственного реестра юридических лиц (далее – ЕГРЮЛ) (если участником закупки является юридическое лицо), выписку (или ее копию) из единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (если участником закупки является индивидуальный предприниматель);

- информацию и документы (или их копии), подтверждающие предоставление обеспечения заявки на участие в закупке (если в соответствии с Законом о контрактной системе предусмотрено предоставление обеспечения заявки на участие в закупке);

- документ (или его копию), подтверждающий полномочия лица действовать от имени участника закупки, за исключением случаев подписания заявки физическим лицом, в т. ч. индивидуальным предпринимателем (если участником закупки является физическое лицо, в т. ч. индивидуальный предприниматель), либо лицом, указанным в ЕГРЮЛ в качестве лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица (если участником закупки является юридическое лицо).

§ 3. Проведение закрытого электронного конкурса

При проведении закрытого электронного конкурса заказчик формирует с использованием ЕИС, подписывает усиленной электронной подписью лица, имеющего право действовать от имени заказчика, и размещает в ЕИС приглашение, которое должно содержать предусмотренную Законом о контрактной системе информацию с приложением документации о закупке.

Затем, оператор специализированной электронной площадки направляет приглашения аккредитованным на специализированной электронной площадке участникам закупки, в отношении которых в реестр участников закупки, аккредитованных на специализиро-

ванной электронной площадке, включены информация и документы, указанные в приглашении и предусмотренные Законом о контрактной системе. Участник закупки, получивший такое приглашение, вправе направить такому оператору запрос о предоставлении документации о закупке.

Поступившие от участников закупки заявки рассматривают члены комиссии по осуществлению закупок, и на основании результатов оценки определяют победителя, с которым Заказчик заключает контракт в порядке, установленном ст. 51 Закона о контрактной системе.

§ 4. Проведение закрытого электронного аукциона

Закрытый аукцион проводится в порядке, указанном в § 3 настоящей главы для проведения закрытого конкурса.

При этом:

1) приглашение направляется не позднее 180 дней со дня принятия решения о согласовании проведения закрытого аукциона, но не позднее чем за 7 рабочих дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке;

2) срок подачи заявок на участие в закупке в случае внесения изменения в документацию о закупке должен быть продлен таким образом, чтобы со дня, следующего за днем направления изменений в документацию о закупке, до даты окончания срока подачи заявок на участие в закупке данный срок составлял не менее чем 7 дней.

Заключение контракта по результатам проведения закрытого аукциона осуществляется в порядке, установленном ч. 14 ст. 73 Закона о контрактной системе.

Контрольные вопросы

1. Приведите случаи применения закрытых конкурентных способов.
2. Особенности проведения закрытого конкурса.
3. Проведение закрытого электронного конкурса. Особенности проведения.
4. Особенности проведения закрытого аукциона.
5. Проведение закрытого электронного аукциона. Особенности проведения.
6. Приведите случаи признания закрытого конкурентного способа несостоявшимся. Последствия такого признания.

Глава 13. Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) является неконкурентным способом закупки и предполагает право заказчика выбрать конкретного поставщика (подрядчика, исполнителя) без проведения дополнительных процедур отбора и заключения с ним контракта.

Случаи и порядок осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) прямо определены в ст. 93 Закона о контрактной системе.

Основания закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) можно классифицировать следующим образом:

– случаи, при которых требуется *согласование с ФАС России* (п. 24 и 25 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе), требуется *уведомление* ФАС России (п. 6, 9, 34 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе), не требуется ни согласования, ни уведомления ФАС России;

– случаи, когда при наличии оснований для проведения закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчик обязан провести закупку таким способом или вправе избрать иной способ закупки.

Далее приведены некоторые примеры случаев закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), которые осуществляются наиболее часто.

Осуществление закупки продукции, которая относится к сфере деятельности субъектов естественных монополий в соответствии с Федеральным законом «О естественных монополиях» от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (последняя редакция)¹ (далее – Закон о естественных монополиях), а также услуг центрального депозитария. В ст. 4 Закона о естественных монополиях определяется исчерпывающий перечень сфер деятельности субъектов естественных монополий.

Реестры субъектов естественных монополий ведет ФАС России. Вместе с тем закупка по данному основанию у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) осуществляется в случае, если предметом закупки являются вышеперечисленные услуги,

¹ О естественных монополиях [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ (последняя редакция). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и не имеет значения, включен ли исполнитель в реестр субъектов естественных монополий.

Помимо услуг, относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, данное основание допускает *закупку услуг центрального депозитария*.

Центральный депозитарий представляет собой депозитарий, который является небанковской кредитной организацией и которому присвоен статус центрального депозитария в соответствии с Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 414-ФЗ «О центральном депозитарии»¹.

Осуществление закупки для государственных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного указом или распоряжением Президента Российской Федерации, либо в случаях, установленных поручениями Президента Российской Федерации, у поставщика (подрядчика, исполнителя), определенного постановлением или распоряжением Правительства Российской Федерации. Данная норма предусматривает право Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации правовым актом устанавливать единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по конкретному заказу. В таких случаях заказчики обязаны осуществлять закупку у этого поставщика (подрядчика, исполнителя). Принимаемый документ должен содержать указание предмета контракта, предельный срок, на который может быть заключен контракт. Правовыми актами может быть закреплена обязанность заказчика устанавливать требование о предоставлении обеспечения исполнения контракта.

Осуществление закупки товара, работы или услуги на сумму, не превышающую 300 тыс. руб. При осуществлении закупки по данному основанию необходимо учитывать следующие ограничения:

- 1) цена контракта должна быть меньше или равна 300 тыс. руб.;
- 2) заказчик вправе самостоятельно выбрать один из двух вариантов расчета объема закупок, осуществляемых по данному основанию:
 - не более 2 млн руб. в год (без каких-либо дополнительных ограничений);
 - не более 5 % совокупного годового объема закупок (далее – СГОЗ), но не более 50 млн руб. (эти условия применяются в совокупности).

¹ О центральном депозитарии [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 414-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Исключение предусмотрено для случаев закупок продукции, осуществляемых заказчиками для обеспечения муниципальных нужд сельских поселений (см. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹). При осуществлении таких закупок ограничение по СГОЗ не применяется.

В случае если закупки по данному основанию осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий закупки для обеспечения федеральных нужд государственных органов, образованных для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, расчет ограничений годового объема закупок производится раздельно для такого федерального органа исполнительной власти и каждого такого государственного органа.

Осуществление закупки продукции государственным или муниципальным учреждением культуры, уставными целями деятельности которых являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, а также иным государственным или муниципальным учреждением, государственной или муниципальной образовательной организацией на сумму, не превышающую 600 тыс. руб. Возможность применения данного основания установлена в отношении закрытого перечня заказчиков. К таким заказчикам относятся:

- государственные или муниципальные образовательные организации;
- государственные или муниципальные учреждения культуры, уставными целями деятельности которых являются сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия;
- иные государственные или муниципальные учреждения (зоопарк, планетарий, парк культуры и отдыха, заповедник, ботанический сад, национальный парк, природный парк, ландшафтный парк, театр, учреждение, осуществляющее концертную деятельность, телерадиовещательное учреждение, цирк, музей, дом культуры, дворец культуры, клуб, библиотека, архив).

Для осуществления закупки по данному основанию установлены ограничения:

- цена контракта должна быть меньше или равна 600 тыс. руб.;

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– годовой объем таких закупок не должен превышать 50 % СГОЗ заказчика;

– с учетом ограничения, указанного в п. 2, годовой объем закупок не должен превышать 30 млн руб. в год.

Заказчики, перечисленные в п. 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, вправе воспользоваться данной нормой или нормой, предусмотренной п. 4 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

Заключение контракта на поставку российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов и производство которых осуществляется единственным производителем, с поставщиком таких вооружения и военной техники, включенным в реестр единственных поставщиков таких вооружения и военной техники. Порядок ведения реестра единственных поставщиков таких вооружения и военной техники, порядок формирования их цены установлены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465 «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»¹.

Государственный контракт на поставку таких вооружения и военной техники заключается по цене, определяемой в соответствии с указанным порядком ее формирования, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2013 г. № 826 «Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники»².

Оказание услуг по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, газоснабжению (за исключением услуг по реализации сжиженного газа), по подключению (присоединению) к сетям инженерно-технического обеспечения по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам), по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ.

¹ О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 19 сентября 2013 г. № 826. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

При закупке по данному основанию условием заключения контракта является определение цены контракта исключительно по регулируемым в соответствии с законодательством Российской Федерации ценам (тарифам).

Полномочия в области регулирования тарифов на электроэнергию, сжиженный и природный газ осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования тарифов. Полномочия в области регулирования тарифов на тепловую энергию, водоснабжение, водоотведение осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области регулирования тарифов, представительные органы муниципальных образований.

По данному основанию закупаются услуги по хранению и ввозу (вывозу) наркотических средств и психотропных веществ. Регулирование цены на закупку указанных услуг не осуществляется (Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»¹).

Закупки определенной продукции вследствие аварии, иных чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, непреодолимой силы, в случае возникновения необходимости в оказании медицинской помощи в экстренной форме либо в оказании медицинской помощи в неотложной форме, в т. ч. при заключении федеральным органом исполнительной власти контракта с иностранной организацией на лечение гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (при условии, что такая продукция не включена в утвержденный Правительством Российской Федерации перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера), и применение иных способов определения поставщика (подрядчика, исполнителя), требующих затрат времени, нецелесообразно. Основания для осуществления закупки у единственного поставщика:

– авария, под которой понимается опасное техногенное происшествие, создающее на объекте, определенной территории или акватории угрозу жизни и здоровью людей и приводящее к разрушению или повреждению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушении производственного или транспортного

¹ О наркотических средствах и психотропных веществах [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

процесса, нанесению ущерба окружающей среде (ст. 2 Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»¹);

– чрезвычайная ситуация, под которой понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»²);

– непреодолимая сила, которая в российском гражданском праве определяется как чрезвычайное и непредотвратимое при данных условиях обстоятельство (п. 1 ст. 202, п. 3 ст. 401 ГК РФ);

– медицинская помощь в экстренной форме – это медицинская помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента (ст. 32 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»³);

– медицинская помощь в неотложной форме – это медицинская помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях.

Признание несостоявшимся определения поставщика (подрядчика, исполнителя) закрытым способом и принятие заказчиком в соответствии с положениями ч. 9 ст. 89 и ст. 92 Закона о контрактной системе решения об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Осуществить закупку по данному основанию можно только по согласованию с ФАС России. Согласование осуществляется, если по результатам рассмотрения заявок принято решение:

¹ Технический регламент о безопасности зданий и сооружений [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

– об отказе в допуске к участию в закрытом аукционе всех участников закупки, подавших заявки на участие в закрытом аукционе (ч. 8 ст. 89 Закона о контрактной системе);

– о признании только одного участника закупки, подавшего заявку на участие в закрытом аукционе, его участником (ч. 9 ст. 89 Закона о контрактной системе).

Порядок согласования проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2603 «О согласовании проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона»¹.

Обращение направляется заказчиком в центральный аппарат уполномоченного органа до начала проведения закрытого аукциона, закрытого конкурса.

Осуществление закупок лекарственных препаратов, которые необходимы для назначения пациенту при наличии медицинских показаний (индивидуальная непереносимость, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии, которое отражается в медицинских документах пациента и журнале врачебной комиссии. При заключении контракта по данному основанию заказчик должен соблюсти следующие условия:

– цена одного контракта не должна превышать 1 млн руб.;

– назначение конкретного лекарственного препарата конкретному пациенту по решению врачебной комиссии.

При этом объем закупаемых лекарственных препаратов не должен превышать объем таких препаратов, необходимый для указанного пациента в течение срока, необходимого для осуществления закупки в соответствии с положениями п. 7 ч. 2 ст. 83 Закона о контрактной системе.

Предметом одного контракта не могут являться лекарства, необходимые для назначения двум и более пациентам. Вместе с тем в одном контракте может быть предусмотрена поставка нескольких препаратов.

Решение врачебной комиссии должно размещаться одновременно с контрактом, заключенным в соответствии с п. 28 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, в реестре контрактов. Заказчик обязан обеспечить обезличивание персональных данных пациента, для лечения которого осуществляется закупка, предусмотренное

¹ О согласовании проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2603. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»¹.

Заключение договора энергоснабжения или договора купли-продажи электрической энергии с гарантирующим поставщиком электрической энергии. Заключение контракта по данному основанию возможно с гарантирующим поставщиком электрической энергии, включенным в Федеральный информационный реестр гарантирующих поставщиков и зон их деятельности, который ведет Федеральная служба по тарифам. Гарантирующим поставщиком электрической энергии в соответствии со ст. 3 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»² является коммерческая организация, обязанная в соответствии с указанным законом или добровольно принятыми обязательствами заключить договор купли-продажи электрической энергии с любым обратившимся к ней потребителем электрической энергии либо с лицом, действующим от имени и в интересах потребителя электрической энергии и желающим приобрести электрическую энергию. В рамках заключенного контракта осуществляются поставка и передача энергии. Если генерирование и поставку энергии осуществляет один поставщик, заказчик вправе заключить один контракт на электроснабжение.

Согласно ст. 539 ГК РФ, по договору энергоснабжения энергоснабжающая организация обязуется подавать абоненту (потребителю) через присоединенную сеть энергию, а абонент обязуется оплачивать принятую энергию, а также соблюдать предусмотренный договором режим ее потребления, обеспечивать безопасность эксплуатации находящихся в его ведении энергетических сетей и исправность используемых им приборов и оборудования, связанных с потреблением энергии. При этом договор энергоснабжения заключается с абонентом при наличии у него отвечающего установленным техническим требованиям энергопринимающего устройства, присоединенного к сетям энергоснабжающей организации, и другого необходимого оборудования, а также при обеспечении учета потребления энергии.

Заключение контракта, предметом которого является приобретение для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации, муниципальных нужд нежилого здания, строения,

¹ О персональных данных [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об электроэнергетике [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»

сооружения, нежилого помещения, определенных в соответствии с решением о подготовке и реализации бюджетных инвестиций или о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений в целях приобретения объектов недвижимого имущества в государственную или муниципальную собственность, принятым в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией. Закупка осуществляется на основании соответствующего решения о подготовке и реализации бюджетных инвестиций или о предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений в целях приобретения объектов недвижимого имущества в государственную или муниципальную собственность.

Заключение органами исполнительной власти, органами местного самоуправления контрактов на приобретение жилых помещений. Данное основание применяется при соблюдении следующих условий:

- жилые помещения относятся к жилью экономического класса (в соответствии с условиями, установленными уполномоченным федеральным органом исполнительной власти);

- контракт заключается с юридическим лицом, заключившим в соответствии с Градостроительным кодексом РФ договор об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса или договор о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса;

- контракт заключается по цене и в сроки, которые определены договором об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса или договором о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса;

- договором об освоении территории в целях строительства жилья экономического класса или договором о комплексном освоении территории в целях строительства жилья экономического класса должно быть предусмотрено заключение государственных и (или) муниципальных контрактов.

При осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчику необходимо в отдельных случаях, а именно при заключении контракта, в соответствии с п. 3, 6, 9–14, 17, 18, 22, 23, 30–32, 34, 35, 37 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе, обосновать невозможность или нецелесообразность использования иных способов закупки, а также необходимо рассчитать и обосновать цену контракта и существенные условия контракта. Обоснование способа закупки, цены, описание существенных

условий контракта во всех указанных случаях включается в отчет, за исключением случаев заключения контрактов до 300 тыс. руб. и до 600 тыс. руб., подготовка отчета по которым не нужна.

В случаях, предусмотренных п. 24 и 25 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе (за исключением закупки по результатам несостоявшегося запроса котировок), заказчик должен согласовать закупку перед заключением контракта.

В ряде случаев (п. 6, 9, 34 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе) заказчик по итогам заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) уведомляет ФАС России. Срок уведомления – не позднее одного рабочего дня с даты заключения контракта. Уведомление о такой закупке направляется при ее осуществлении для обеспечения федеральных нужд, нужд субъекта Российской Федерации или муниципальных нужд соответственно в федеральный контрольный орган (ФАС России), контрольный орган субъекта РФ, муниципальный контрольный орган. К этому уведомлению прилагается копия заключенного контракта с обоснованием его заключения.

Требование о размещении в ЕИС извещения об осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) установлено в отношении ряда случаев такой закупки. В частности, в случаях, предусмотренных п. 1–3, 6–8, 11–14, 16–19 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе. Если сведения о закупке составляют государственную тайну, размещение извещения не требуется. Извещение размещается не позднее чем за 5 дней до даты заключения контракта. Извещение об осуществлении закупки должно содержать следующую информацию:

- наименование, место нахождения, почтовый адрес, адрес электронной почты, номер контактного телефона, ответственное должностное лицо заказчика, специализированной организации;
- краткое изложение условий контракта;
- ограничение участия в определении поставщика (подрядчика, исполнителя);
- требование обеспечения исполнения контракта (если предусмотрено ч. 8 ст. 96 Закона о контрактной системе).

Закон о контрактной системе определяет случаи, когда заказчик вправе или обязан установить в извещении об осуществлении закупки и (или) в проекте контракта при осуществлении закупки требование обеспечения исполнения контракта.

При осуществлении закупки в соответствии с п. 2, 3, 12, 16, 18, 19, 24, 25, 35, 37 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе заказчик обязан установить требования обеспечения исполнения контракта.

При закупках у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) по иным основаниям заказчик вправе предусмотреть обеспечение исполнения контракта, за исключением ситуации заключения бюджетным учреждением контракта, предметом которого является выдача банковской гарантии (п. 36 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе), а также в случаях заключения контракта с участником закупки, который является государственным или муниципальным казенным учреждением (например, по п. 6 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе), осуществления закупки услуги по предоставлению кредита (ч. 8 ст. 96 Закона о контрактной системе).

Особенностью закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) является обязанность заказчика привлекать внешних экспертов, экспертные организации к проведению экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги в соответствии с ч. 4 ст. 94 Закона о контрактной системе. К таким случаям относятся закупки, предусмотренные п. 10–13, 16, 24 (при закупках для обеспечения региональных и муниципальных нужд), 31, 34, 35, 37 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

Сведения о контрактах, заключенных с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), должны быть внесены заказчиком в реестр контрактов, за исключением контрактов, заключенных в соответствии с п. 4 и 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

Контрольные вопросы

1. Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Понятие и случаи проведения.
2. Ограничения на проведение закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).
3. Преимущества и недостатки закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).
4. Процедура закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя).
5. Особенности определения Н(М)ЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

Глава 14. Оценка заявок, окончательных предложений участников закупки и критерии этой оценки

Оценка заявок в госзаказе – это ключевой процесс в закупочной процедуре, т. к. по результатам оценки заказчик выбирает победителя закупки. Критерии оценки заявок, в свою очередь, это правила, по которым заказчик выбирает победителя закупки.

Оценка заявок – это процесс выявления в соответствии с условиями определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) по критериям оценки и в порядке, установленном в документации о закупке в соответствии с требованиями Правил оценки заявок, лучших условий исполнения контракта, указанных в заявках (предложениях) участников закупки, которые не были отклонены.

Для оценки заявок, окончательных предложений участников закупки заказчик в документации о закупке устанавливает следующие критерии:

- 1) цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги;
- 2) расходы на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ;
- 3) качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки;
- 4) квалификация участников закупки, в т. ч. наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации.

При этом в случаях:

– установленных Правительством Российской Федерации¹, заказчик вправе заключить контракт, предусматривающий закупку товара или работы (в т. ч. при необходимости проектирование, конструирование объекта, который должен быть создан в результате выполнения работы), последующие обслуживание, ремонт и при необходимости эксплуатацию и (или) утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта (контракт жизненного цикла);

– в иных установленных Правительством Российской Федерации случаях для оценки заявок участников закупки заказчик в доку-

¹ Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла: Постановление Правительства Рос. Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1087 // СЗ РФ. 2013. № 49. Ч. VII. Ст. 6430.

ментации о закупке вместо критериев, указанных в п. 1 и 2, вправе устанавливать в качестве критерия стоимость жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта.

Критерий стоимости жизненного цикла товара или созданного в результате выполнения работы объекта включает в себя расходы на закупку товара или выполнение работы, последующие обслуживание, эксплуатацию в течение срока их службы, ремонт, утилизацию поставленного товара или созданного в результате выполнения работы объекта.

Порядок оценки заявок, окончательных предложений участников закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также предельные величины значимости каждого критерия оценки заявок, окончательных предложений участников закупки (за исключением закупок, осуществляемых путем проведения аукциона, запроса котировок, у единственного поставщика) определены Порядком оценки заявок¹.

В целях выявления лучшего условия исполнения контракта, порядок оценки заявок, устанавливаемый заказчиком в документации о закупке, должен содержать:

1) предмет оценки, позволяющий определить исчерпывающий перечень сведений, подлежащих оценке комиссией заказчика по осуществлению закупок и, соответственно, подлежащих представлению участниками закупки в своих заявках для получения оценки по нестоимостным критериям;

2) инструкцию по заполнению заявки, позволяющую определить, какие именно сведения подлежат описанию и представлению участниками закупки для оценки комиссией заказчика по осуществлению закупок;

3) зависимость (формулу расчета количества баллов, предусмотренную Правилами оценки заявок, или шкалу оценки) между количеством присваиваемых баллов и представляемыми сведениями по критерию «качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки» (показателям критерия);

4) зависимость (формулу расчета количества баллов, предусмотренную Правилами оценки заявок, или шкалу оценки, предусматривающую пропорциональное выставление баллов) между количеством присваиваемых баллов и представляемыми сведениями

¹ Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2604. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

ми по критерию «квалификация участников закупки» (показателям критерия), учитывая, что в отношении сведений, представляемых по указанному критерию, возможна количественная оценка.

Правилами оценки заявок определены минимальные и максимальные весовые значения для различных видов закупок, на которые заказчик должен ориентироваться.

Отметим наиболее важные моменты:

1) сумма величин значимости всех используемых критериев составляет 100 %;

2) для оценки заявок применяются следующие критерии:

а) цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги;

б) расходы;

в) характеристики объекта закупки;

г) квалификация участников закупки;

3) сумма величин значимости всех применяемых показателей оценки по критерию оценки составляет сто процентов;

4) в Порядке оценки заявок приведены следующие дефиниции:

– оценка заявок – действия членов комиссии по осуществлению закупок по присвоению в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе, и в соответствии с Порядком оценки заявок баллов заявкам (частям заявок) на основании информации и документов участников закупок;

– критерии оценки – предусмотренные ч. 1 ст. 32 Закона о контрактной системе критерии оценки заявок, в соответствии с которыми осуществляется оценка заявок в отношении цены контракта, суммы цен единиц товара, работы, услуги, расходов на эксплуатацию и ремонт товаров, использование результатов работ (далее – расходы), качественных, функциональных и экологических характеристик объекта закупки (далее – характеристики объекта закупки), квалификации участников закупки, в т. ч. наличия у них финансовых ресурсов, оборудования и других материальных ресурсов на праве собственности или ином законном основании, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации (далее соответственно – квалификация участников закупки, характеристика квалификации участников закупки);

– значимость критерия оценки – вес критерия оценки в процентах в совокупности всех критериев оценки, установленных в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если Законом о контрактной систем предусмотрена документация о закупке);

– показатель оценки – вид расхода, вид характеристики объекта закупки и вид характеристики квалификации участников закупки, детализирующие оценку заявок по соответствующему критерию оценки;

– значимость показателя оценки – вес показателя оценки в процентах в совокупности всех показателей оценки, детализирующих оценку заявок по соответствующему критерию оценки;

– функциональная зависимость – зависимость между значением показателя оценки и значением количества присваиваемых баллов, при которой одному значению показателя оценки соответствует одно значение количества баллов;

– шкала оценки – значения количества баллов, присваиваемых определенным значениям показателя оценки в случае отсутствия между ними функциональной зависимости, а также в случае, если показатель оценки не определяется количественным значением.

В извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если Законом о контрактной системе предусмотрена документация о закупке) заказчик **обязан** указать используемые при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критерии и их величины значимости. При этом количество используемых при определении поставщика (подрядчика, исполнителя) критериев, за исключением случаев проведения аукциона, должно быть не менее чем два, одним из которых является цена контракта или сумма цен единиц товара, работы, услуги.

Не указанные в извещении об осуществлении закупки, документации о закупке (в случае, если Законом о контрактной системе предусмотрена документация о закупке) критерии и их величины значимости не могут применяться для целей оценки заявок.

Контрольные вопросы

1. Порядок оценки заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

2. Приведите формулы для оценки заявок по критерию оценки «цена контракта, сумма цен единиц товара, работы, услуги».

3. Приведите формулы для оценки заявок по критерию оценки «расходы».

4. Приведите формулы для оценки заявок по критерию оценки «характеристики объекта закупки».

5. Приведите формулы для оценки заявок по критерию оценки «квалификация участников закупки».

6. Укажите особенности оценки заявок при осуществлении закупок отдельных видов товаров, работ, услуг.

Глава 15. Особенности осуществления закупок для нужд государственного оборонного заказа

Соперничество субъектов экономической деятельности в сфере государственного оборонного заказа (далее – ГОЗ) объективно и как таковое неизбежно генерирует конкуренцию товаров и услуг в этой области.

Конкуренция, т. е. соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке, является объектом защиты государства и обеспечивается законодательно установленными мерами. Законодательство, регулирующее закупочную деятельность государства в сфере обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, насыщено особыми правилами доступа потенциальных поставщиков к поставкам. Тем самым конкурентная борьба между ними, являющаяся одним из условий обеспечения качества продукции и оптимизации ее цены, нормативно ограничивается. Проблема состоит в том, чтобы определить оптимальные границы конкурентных ограничений.

Сфера государственных закупок в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации определена в Федеральном законе от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе» (далее – Закон о ГОЗ). Согласно п. 2 ст. 4 Закона о ГОЗ, в состав государственного оборонного заказа могут включаться:

- 1) научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по созданию, модернизации вооружения, военной и специальной техники, а также утилизации и уничтожению выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники;
- 2) научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы по развитию исследовательской, проектно-конструкторской и производственно-технологической базы организаций в целях обеспечения выполнения ГОЗ, а также повышения мобилизационной подготовки экономики Российской Федерации;
- 3) поставки вооружения, военной и специальной техники, а также сырья, материалов и комплектующих изделий;
- 4) поставки военного имущества, продовольственных и непродовольственных товаров;
- 5) ремонт, модернизация вооружения, военной и специальной техники, их сервисное обслуживание, а также утилизация выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники;

- 6) работы по уничтожению химического оружия;
- 7) работы по строительству, реконструкции, техническому перевооружению объектов, предназначенных для нужд обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, в т. ч. для утилизации выводимых из эксплуатации вооружения, военной и специальной техники;
- 8) работы по мобилизационной подготовке экономики Российской Федерации;
- 9) поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации;
- 10) поставки продукции для накопления материальных ценностей государственного материального резерва;
- 11) иные определенные в программных и плановых документах, а также в решениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации поставки продукции в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации.

Другими словами, приведенный список не является исчерпывающим, а разнообразие оборонных задач дает возможность привлекать к выполнению оборонных заданий весьма широкий круг поставщиков.

Отношения в сфере ГОЗ регулируются в соответствии с БК РФ, ГК РФ, Законом о ГОЗ, федеральными законами в области обороны и безопасности Российской Федерации, поставок продукции для обеспечения федеральных нужд, законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. При этом положения федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, касающиеся предмета регулирования Закона о ГОЗ, применяются в части, не противоречащей данному Закону.

Институт конкуренции, как и любой публичный институт, нуждается в упорядочении. Государство вправе законодательно устанавливать правила ее осуществления. Закон о ГОЗ предусматривает защиту конкуренции путем ограничения доминированием и посредством регулирования порядка размещения заданий оборонного заказа.

Следует отметить, что появление возможности доминирования на рынке не что иное, как результат бездумного разрушения

военно-промышленного комплекса страны, начавшегося в 80-х гг. прошлого столетия. В результате, вместо здоровой конкурентной борьбы возникли такие негативные явления, как коррупция в сфере производства вооружений и военной техники, исчезновение квалифицированного персонала как в оборонной промышленности, так и в государственных органах, в ведении которых находился заказ вооружения и военной техники.

Законодатель, допуская в принципе доминирование в сфере ГОЗ, в ст. 14 Закона о ГОЗ закрепляет особые антимонопольные требования, направленные на недопущение злоупотребления доминирующим положением. По существу, данный запрет устанавливает границы конкурентной борьбы на рынке.

С названным запретом корреспондируют нормы ст. 5, 10 Закона о защите конкуренции. В первом случае установлены общие условия признания хозяйствующего субъекта доминирующим на товарном рынке. Во втором – закреплены виды злоупотреблений доминирующим положением, к которым относятся:

1) установление, поддержание монопольно высокой или монопольно низкой цены товара;

2) изъятие товара из обращения, если результатом такого изъятия явилось повышение цены товара;

3) навязывание контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора (экономически или технологически не обоснованные и (или) прямо не предусмотренные федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами требования о передаче финансовых средств, иного имущества, в т. ч. имущественных прав), а также согласие заключить договор при условии внесения в него положений относительно товара, в котором контрагент не заинтересован, и другие требования;

4) экономически или технологически не обоснованные сокращение или прекращение производства товара, если на этот товар имеется спрос или размещены заказы на его поставки при наличии возможности его рентабельного производства, а также если такое сокращение или такое прекращение производства товара прямо не предусмотрено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, норма-

тивными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами;

5) экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками) в случае наличия возможности производства или поставок соответствующего товара, а также в случае, если такой отказ или такое уклонение прямо не предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти или судебными актами;

6) экономически, технологически и иным образом необоснованное установление различных цен (тарифов) на один и тот же товар, если иное не установлено федеральным законом;

7) установление финансовой организацией необоснованно высокой или необоснованно низкой цены финансовой услуги;

8) создание дискриминационных условий;

9) создание препятствий доступу на товарный рынок или выходу из товарного рынка другим хозяйствующим субъектам;

10) нарушение установленного нормативными правовыми актами порядка ценообразования;

11) манипулирование ценами на оптовом и (или) розничных рынках электрической энергии (мощности).

Способом ограничения конкуренции выступает применение государственными заказчиками оборонного заказа непрозрачных процедур закупок товаров и услуг.

Конкурсные формы размещения заказов (торги) являются мерой поддержки конкуренции. Однако не во всех случаях торги выступают оптимальным способом выбора контрагента для заключения договора. Необходимыми предпосылками использования механизма торгов должны быть три составляющие:

а) достаточный уровень конкуренции между потенциальными контрагентами заказчика торгов;

б) относительно крупная сумма договора, разыгрываемого на торгах;

в) достаточные сроки для проведения самой процедуры торгов.

Иными словами, проводить торги по договорам, сумма которых незначительна, по договорам, требующим срочного заключения, а равно при невысокой конкуренции (как и в отсутствие таковой) нецелесообразно. Отмеченные обстоятельства могут служить общими границами конкуренции в сфере ГОЗ.

Размещение ГОЗ согласно ст. 6 Закона о ГОЗ осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. При этом Закон о ГОЗ предусматривает ряд особенностей, которые следует учитывать при выборе способа размещения заказа.

Следует отметить, что Закон о ГОЗ разрешает использовать как конкурентные, так и неконкурентные способы размещения заказа. Закупки у единственного поставщика (п. 6 ст. 6 Закона о ГОЗ) и закупки по квотам обязательных поставок (п. 7 ст. 6 Закона о ГОЗ) и следует отнести к первому из отмеченных случаев.

Единственный поставщик (исполнитель, подрядчик) определяется законодательными актами Российской Федерации и актами Президента Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации. Однако данные акты не являются волевыми решениями органов власти. Их воля ограничена закрепленным в Законе о ГОЗ условием, согласно которому определение организации единственным поставщиком возможно в случае, если ГОЗ обеспечивает уровень прибыли при расчете цены на поставляемую продукцию по ГОЗ.

Также обязательны для принятия государственными унитарными предприятиями и (или) иными организациями, занимающими доминирующее положение на товарном рынке продукции по ГОЗ, задания ГОЗ, если претенденты на размещение ГОЗ путем использования государственным заказчиком конкурентных способов определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) отсутствуют или по результатам такого определения поставщиков (исполнителей, подрядчиков) головной исполнитель не определен.

Квотирование обязательных поставок (государственное бронирование) важнейших видов материально-технических ресурсов государственному заказчику, головному исполнителю, исполнителю, организациями-поставщиками, организациями-изготовителями, независимо от их организационно-правовых форм, является важнейшим условием выполнения ГОЗ. Этот метод государственного регулирования используется в случаях неразмещения государственными заказчиками на проведенных торгах заказов на поставки необходимых важнейших видов материально-технических ресурсов, а также в случаях временных нарушений снабжения головных исполнителей, исполнителей указанными ресурсами.

Порядок определения квот закреплен в Правилах установления квот обязательных поставок (государственное бронирование) важнейших видов материально-технических ресурсов и формиро-

вания их перечня и объема для выполнения ГОЗ, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 639.

Еще одним из способов ограничения конкуренции можно считать установление режима отдельного счета (ст. 8.3 Закона о ГОЗ). Суть режима – ограничение возможности использования денежных средств, полученных организацией, заключившей контракт (договор) на выполнение заданий в рамках ГОЗ, на иные цели. Участвовать будет не тот, кто дает лучшую продукцию, а тот, кто в состоянии обойтись без бюджетных средств. В таких условиях предприятие не сможет использовать полученные ресурсы в обороте, его развитие ограничивается. Поэтому применение названного режима приводит к тому, что потенциальные подрядчики отказываются заключать контракты с головными исполнителями и исполнителями оборонного заказа. Тем самым количество потенциальных поставщиков сокращается, снижая конкуренцию, лишая предприятия возможности использовать этот ресурс. Следует отметить, что в результате проведенных торгов победитель торгов получает право на приобретение (владение, пользование) принадлежащего государству имущества. Заключение соответствующего контракта (договора) может быть ограничено законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Тем самым введенный запрет на использование денежных ГОЗ не противоречит Конституции Российской Федерации.

Таким образом, поставки товаров и услуг в рамках ГОЗ в силу особого характера решаемых государством задач по обеспечению обороны и безопасности России нуждаются в специальном регулировании, которое с неизбежностью ограничивает конкуренцию в этой области. Однако это не отменяет конкуренцию в целом. Напротив, развитие конкуренции в сфере ГОЗ является актуальной задачей, решение которой видится в создании системы правовых стимулов и гарантий, формировании разумной и сбалансированной системы ограничений и запретов по доступу в сферу ГОЗ, направленной на расширение состава исполнителей оборонного заказа.

В соответствии со ст. 3 Закона о ГОЗ, государственный оборонный заказ – это установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской

Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации.

ГОЗ МВД России формируется по следующим направлениям:

- закупки вооружения и военной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества;
- ремонт вооружения, военной техники, продукции производственно-технического назначения и имущества на предприятиях;
- научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы;
- продовольственное обеспечение;
- вещевое обеспечение;
- оплата и хранение специального топлива и горюче-смазочных материалов;
- строительство специальных и других объектов.

Формирование ГОЗ в МВД России производится ежегодно в соответствии с рядом основных федеральных и ведомственных нормативных документов:

- Федеральным законом «О Федеральном бюджете» на очередной год;
- Законом о ГОЗ;
- Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- Государственной программой вооружения, утверждаемой Президентом Российской Федерации;
- Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2017 г. № 652 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 “О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации”»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности”»;
- Постановлением Правительства Российской Федерации «О государственном оборонном заказе» на очередной год (в настоящее время действует Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2020 г. № 2190-80 «О государственном оборонном заказе на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов»);
- приказом МВД России от 5 марта 2014 г. № 135 «Об организации материально-технического обеспечения в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»;

– ежегодным распоряжением МВД России о формировании проекта государственного оборонного заказа на очередной год (издается совместно с ФЭД МВД России).

В соответствии с Законом о ГОЗ, государственным заказчиком закупок вооружения и военной техники, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по их разработке и других направлений ГОЗ может быть только федеральный орган исполнительной власти, т. е. в данном случае – МВД России.

В соответствии со штатной структурой МВД России, решение вопросов, связанных с формированием, размещением и исполнением ГОЗ возложено на Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению МВД России (далее – ДТ МВД России).

Функции формирования и реализации ГОЗ в части организации и проведения закупок, а также организации контроля исполнения государственных контрактов, включая организацию приемки по качеству и комплектности закупаемых материально-технических ресурсов, возложены на контрактную службу МВД России. В соответствии с п. 1 приказа МВД России № 177 от 26 марта 2014 г. «О контрактной службе» функции и полномочия контрактной службы возложены на ДТ МВД России.

Задача по организации осуществления закупок товаров, работ, услуг для нужд МВД России, централизованного и иного обеспечения материально-техническими средствами органов, организаций и подразделений системы МВД России в силу п. 10.3 Положения, утвержденного приказом МВД России от 24 июня 2011 г. № 722 «Об утверждении Положения о Департаменте по материально-техническому и медицинскому обеспечению Министерства внутренних дел Российской Федерации», возложена на ДТ МВД России.

Во исполнение данной задачи ДТ МВД России разработан и издан приказ МВД России от 5 марта 2014 г. № 137 «Об организации закупок товаров, работ, услуг для нужд МВД России».

В соответствии с п. 1 данного приказа ДТ МВД России обязан организовывать закупки товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения материально-техническими средствами, организаций и подразделений системы МВД России, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Деятельность подразделений ДТ МВД России при планировании и осуществлении закупок товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения МВД России, в который включаются и закупки, осуществляемые в рамках ГОЗ, урегулирована «Регламентом деятельности ДТ МВД России при планировании и осуществлении

закупок товаров, работ, услуг для централизованного обеспечения МВД России», утвержденным приказом ДТ МВД России № 1 от 10 января 2018 г.

В соответствии с данным Регламентом исполнителем указанного функционала на этапе организации закупок, заключения и контроля исполнения государственных контрактов, являются сотрудники Управления организации материально-технического обеспечения ДТ МВД России (далее – УОМТО ДТ МВД России). В части контроля расходования выделенных лимитов бюджетных обязательств, соответствующими полномочиями наделено Управление финансового обеспечения ГОЗ и бюджетных инвестиций ДТ МВД России (далее – УФО ГОЗиБИ ДТ МВД России).

Управление организации капитального строительства ДТ ВД России (далее – УОКС ДТ МВД России) выполняет функции заказчика в части капитального строительства и является распорядителем средств федеральной адресной инвестиционной программы в рамках ГОЗ.

Проверку по качеству и комплектности (приемку) товаров, отнесенных соответствующим ежегодно издаваемым приказом начальника ДТ МВД к номенклатуре товаров, принимаемых сотрудниками данного Управления, осуществляет Управление представителей заказчика ДТ МВД России (далее – УПЗ ДТ МВД России). Приемку иных товаров, закупаемых в рамках ГОЗ для нужд МВД России, не отнесенных приказом к соответствующей номенклатуре УПЗ ДТ МВД России, осуществляет их грузополучатель.

Кроме того, в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 1465 от 2 декабря 2017 г. «О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации», сотрудники Управления представителей заказчика ДТ МВД России выдают заключения о цене изделий, закупаемых в рамках ГОЗ у единственных поставщиков, для дальнейшей регистрации указанных цен в уполномоченном на это органе государственной власти, которым в настоящее время является ФАС России.

В дальнейшем изделие, ориентировочная или фиксированная цена на которое зарегистрирована ФАС России, закупается у единственного поставщика, без торгов, в порядке, установленном Законом о ГОЗ.

Помимо ДТ МВД России, в части закупок не относящихся к централизованному обеспечению МВД России, на федеральном

уровне самостоятельное размещение и исполнение ГОЗ также осуществляется рядом подразделений и учреждений МВД России.

Приказ МВД России от 5 марта 2014 г. № 137 «Об организации закупок товаров, работ, услуг для нужд МВД России» (далее – приказ № 137) предусматривает возможность создания контрактных служб в каждом подразделении или организации МВД России, совокупный годовой объем закупок которых превышает 100 млн руб., а в случае, если годовой объем закупок менее 100 млн руб., возможно как создание контрактной службы, так и назначение ответственных за осуществление закупок должностных лиц (контрактных управляющих). Также приказом № 137 предусматривается создание в каждом таком подразделении комиссий по осуществлению закупок, а также определяется ряд подразделений, уполномоченных самостоятельно определять поставщиков для собственных нужд.

Так, например, функции формирования и исполнения ГОЗ в части научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (далее – НИОКР) возложены на ФКУ НПО «Специальная техника и связь МВД России (далее – ФКУ НПО «СТиС» МВД России»).

Помимо этого, в настоящее время на постоянной основе осуществляют самостоятельные закупки для собственных нужд ГУТ МВД России, ДИТСиЗИ МВД России, БСТМ МВД России, ОПБ МВД России, Следственный департамент МВД России, ЦСН БДД МВД России, НЦБ Интерпола, а также ФГКУ «ЭКЦ МВД России, ФКУ НПО «СТиС МВД России», ФКУ «Центр кинологического обеспечения МВД России», образовательные, санаторно-курортные, культурные учреждения МВД России и т. д.

При этом каждое из указанных подразделений или подведомственных учреждений является распорядителем бюджетных средств. Следовательно, каждое из них самостоятельно планирует свои закупки в рамках выделенных лимитов бюджетных обязательств. Эти планы согласовываются с контрактной службой МВД России, как правило, в части продукции, закупаемой в рамках ГОЗ и только в части утвержденной номенклатуры, что может приводить к закупкам одних и тех же товаров, и услуг у разных поставщиков по различным ценам.

Обеспечение подразделений МВД России материально-техническими средствами (далее – МТС) по согласованной номенклатуре в пределах выделенных бюджетных ассигнований производится на основе планов снабжения в соответствии с действующими штатными расписаниями (штатами), табелями и нормами довольствия (положенности).

Табели положенности материальных средств и штаты оперативно-служебных транспортных средств разрабатываются подразделениями (организациями) тылового (материально-технического) обеспечения подразделений МВД России на основании штатных расписаний и норм положенности (снабжения), за исключением таблиц положенности на служебных животных, на которых данный порядок не распространяется.

Разработанные таблицы положенности материальных средств и штаты оперативно-служебных транспортных средств (с пояснительными записками к ним, в которых отражаются все необходимые для расчетов сведения) согласовываются и утверждаются соответствующим руководителем (начальником, командиром) подразделения МВД России установленным порядком. После согласования и утверждения разработанные таблицы положенности материальных средств и штаты оперативно-служебных транспортных средств являются основными документами, на основании которых планируются поставки МТС.

Разработка ГОЗ осуществляется в следующем порядке.

Коллегия Военно-промышленной комиссии Российской Федерации разрабатывает и утверждает План-график выполнения работ по формированию ГОЗ и его основных показателей, в котором определяются содержание и последовательность работ, ответственные исполнители и участники работ, сроки выполнения работ и формы представляемых документов.

В соответствии с Планом-графиком, государственной программой вооружения, другими федеральными программами, а также на основе анализа выполнения ГОЗ в году, предшествующем планируемому, МВД России формирует предварительные заявки на финансирование работ из федерального бюджета и предложения по основным показателям ГОЗ, которые направляет в коллегию Военно-промышленной комиссии.

Формирование предварительных заявок и предложений по основным показателям ГОЗ проводится в следующей последовательности.

Установленным порядком, ГУ МВД России по федеральным округам, МВД, ГУ МВД, УМВД по субъектам Российской Федерации, медицинские, санаторно-курортные организации, учебные заведения направляют в I квартале текущего года отчет-заявки, определяющие потребность материальных ресурсов, в окружные управления материально-технического снабжения МВД России по федеральным округам (далее – ОУМТС МВД России), к которым они прикреплены на снабжение.

На основании поступивших отчет-заявок, ОУМТС МВД России проводят анализ обеспеченности и потребности подразделений в тех или иных видах МТС и по его результатам направляют сводную заявку с приложением необходимых расчетов и обоснований в УОМТО ДТ МВД России.

УОМТО ДТ МВД России, УФО ГОЗиБИ ДТ МВД России обобщает и анализирует поступившие от ОУМТС МВД России заявки и с учетом предложений заинтересованных Департаментов и других структурных подразделений МВД России формирует сводную потребность МВД России.

Формирование заданий ГОЗ в части НИОКР осуществляется на основании заявок (заданий на научно-исследовательские работы и опытно-конструкторские работы) Департаментов и других структурных подразделений МВД России по приоритетным направлениям развития специальных видов вооружения и технических средств в соответствии с перспективными планами МВД России и другими федеральными и ведомственными нормативными документами.

Формирование ГОЗ в части капитального строительства объектов МВД России осуществляется УОКС ДТ МВД России на основании бюджетных заявок и проектов титульных списков специальных объектов капитального строительства производственного назначения и отдельно по жилищным объектам, поступивших от отделов капитального строительства МВД – УМВД по субъектам Российской Федерации. УОКС ДТ МВД России формирует сводные заявки отдельно по капитальному строительству специальных объектов производственного назначения и капитальному строительству жилищных объектов.

На заключительном этапе формирования ГОЗ УОМТО ДТ МВД России обобщает предложения Департаментов и других подразделений МВД России и готовит сводные расчеты и обоснования потребности МВД России по объемам и номенклатуре ГОЗ по формам, установленным коллегией Военно-промышленной комиссии Российской Федерации. По вопросам строительства специальных и других объектов – данную работу УОКС ДТ МВД России осуществляет самостоятельно.

В результате формирования ГОЗ Правительством Российской Федерации принимается постановление о ГОЗ на очередной период.

Приоритетными направлениями при формировании ГОЗ в МВД России являются:

- повышение оснащенности подразделений МВД России вооружением, военной и специальной техникой (далее – ВВСТ) для выполнения оперативно-служебных задач, возложенных

на органы внутренних дел Российской Федерации, в т. ч. задействованных в обеспечении правопорядка и общественной безопасности при проведении международных, спортивных и иных общественно-значимых мероприятий;

- обеспечение современными видами ВВСТ подразделений МВД России, выполняющих задачи по борьбе с экстремизмом и организованной преступностью, а также подразделений, дислоцированных в регионах со сложной оперативной обстановкой, в т. ч. в Северо-Кавказском регионе;

- оснащение современными видами прицельной стрельбы, средствами индивидуальной бронезащиты для снижения потерь личного состава при проведении операций по обезвреживанию преступников, при исполнении обязанностей в условиях режима чрезвычайного положения;

- внедрение современных систем и комплексов связи, имеющих высокую производительность и необходимый резерв пропускной способности, завершение формирования единого информационного пространства МВД России;

- повышение качества осмотров мест происшествий, эффективности поиска, обнаружения и изъятия материальных следов и вещественных доказательств с мест преступлений;

- повышение информативности и доказательственной значимости результатов экспертиз и исследований, сокращение сроков их производства;

- расширение круга вопросов, решаемых за счет применения экспертно-криминалистических средств и методов в государственных экспертных учреждениях органов внутренних дел;

- внедрение в практическую деятельность органов внутренних дел новых и перспективных технологий раскрытия и расследования преступлений;

- повышение уровня антитеррористической защищенности объектов.

На уровне территориальных органов и подразделений МВД России, размещение и исполнение ГОЗ, т. е. все этапы организации закупок, от планирования и формирования предложений в проект ГОЗ до контроля исполнения государственных контрактов, заключенных их государственными заказчиками, и приемки закупаемых МТС (за исключением номенклатуры товаров, приемка которых осуществляется УПЗ ДТ МВД России), реализуется территориальными органами и иными учреждениями и организациями МВД России самостоятельно.

Одной из особенностей исполнения ГОЗ в МВД России на региональном уровне является осуществление указанных полномочий параллельно как тыловыми подразделениями самого территориального органа, так и созданным для материально-технического обеспечения данного территориального органа специализированным учреждением. Как правило, такое учреждение называется ФКУ «Центр хозяйственного и сервисного обеспечения» (далее – ФКУ «ЦХиСО») соответствующего ГУ МВД, УМВД или МВД по субъекту Российской Федерации. В органах внутренних дел на транспорте ФКУ «ЦХиСО» не создавались, и все указанные функции осуществляются их тыловыми подразделениями.

ФКУ «ЦХиСО» входят в структуру территориальных органов МВД России на региональном уровне¹. Какие-либо нормативные акты, разграничивающие номенклатуры закупаемых товаров и услуг между тыловыми подразделениями территориального органа и ФКУ «ЦХиСО», как правило, отсутствуют. Разграничение зон ответственности часто достигается путем устных договоренностей или по «историческому» принципу.

Штатные расписания учреждений в соответствии с уставами ФКУ «ЦХиСО» утверждаются соответствующими руководителями (начальниками) территориальных органов МВД России на региональном уровне.

В свою очередь территориальные органы МВД России на региональном уровне, согласно п. 5 Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 11 февраля 2023 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»² (далее – Типовое положение), осуществляют свою деятельность непосредственно и (или) через подчиненные территориальные органы МВД России на районном уровне (далее – подчиненные органы, отдел МВД России

¹ Типовая структура территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на региональном уровне: утверждена приказом МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

² Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 11 февраля 2023 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

на районном уровне), а также подразделения и организации, созданные для реализации задач и обеспечения деятельности территориальных органов (далее – подчиненные организации).

Одной из основных задач территориального органа МВД России на региональном уровне является управление подчиненными органами и организациями (подп. 2 п. 6 Типового положения).

В соответствии с п. 13 Типового положения, территориальный орган МВД России на региональном уровне осуществляет в т. ч. следующие полномочия:

- обеспечивает планирование и координацию деятельности подчиненных органов и организаций, осуществляет контроль за деятельностью подчиненных органов и организаций, а также их инспектирование (подп. 38);

- обеспечивает соблюдение законности при осуществлении сотрудниками и государственными служащими территориального органа, подчиненных органов и организаций оперативно-служебной деятельности, поддержание служебной дисциплины; организует воспитательную, психологическую, социальную, культурно-просветительскую работу с этими сотрудниками и государственными служащими (подп. 49).

Руководитель территориального органа МВД России на региональном уровне согласно п. 19 Типового положения:

- делегирует в установленном порядке часть предоставленных полномочий своим заместителям, руководителям (начальникам) структурных подразделений территориального органа, а также руководителям (начальникам) подчиненных органов и организаций (подп. 7);

- утверждает положения о структурных подразделениях территориального органа, о подчиненных органах и организациях (подп. 8);

- утверждает штатные расписания территориального органа, подчиненных органов и организаций (подп. 9);

- обеспечивает соблюдение законности при осуществлении сотрудниками и государственными служащими территориального органа, подчиненных органов и организаций оперативно-служебной деятельности; организует и осуществляет контроль за законностью решений и действий должностных лиц территориального органа, подчиненных органов и организаций (подп. 14);

- издает в пределах своей компетенции правовые акты по вопросам организации деятельности территориального органа, подчиненных органов и организаций, обеспечивает контроль за их исполнением; отменяет противоречащие законодательству Российской

ской Федерации, нормативным правовым актам МВД России приказы и другие правовые акты, изданные руководителями (начальниками) подчиненных органов и организаций (подп. 20).

Таким образом, территориальные органы МВД России на региональном уровне наделены достаточными полномочиями, позволяющими должным образом организовать деятельность подчиненных органов и организаций, в т. ч. в структурном построении, и, при наличии мотивированных и объективных выводов о ее избыточности (дублировании) либо недостаточности, уполномочены на проведение внутренних организационно-штатных мероприятий как в подразделениях МВД России, так и в подчиненных организациях. То есть распределение полномочий по формированию и исполнению ГОЗ между тыловыми подразделениями территориального органа и ФКУ «ЦХиСО» является зоной ответственности руководства территориального органа.

Территориальные органы МВД России обеспечиваются через снабжающие ОУМТС МВД России:

- вооружением, специальной техникой, транспортными средствами, автомобильным имуществом и горюче-смазочными материалами (далее – ГСМ), средствами связи, инженерно-техническими средствами объектов связи, вычислительной, электронной организационной техникой, аппаратно-программными комплексами, системами видеонаблюдения различного назначения, криптографическими, шифровальными средствами и техническими средствами защиты информации;

- специальной, криминалистической, оперативной техникой;

- вещевым имуществом, продукцией производственно-технического назначения;

- индивидуальными рационами питания и другими положенными по штатным расписаниям, табелям и нормам положенности МТС.

Подразделения тылового обеспечения территориальных органов МВД России и ФКУ «ЦХиСО» самостоятельно осуществляют доведение МТС до подчиненных органов и отделов МВД России на районном уровне, а также прикрепленных к ним на материально-техническое обеспечение подразделений МВД России в отношении:

- продовольствия (за исключением индивидуальных рационов питания);

- патронов для проведения баллистических экспертиз, исследований и экспериментального отстрела изъятого, найденного и добровольно сданного оружия самостоятельно.

МТС, не поставляемые централизованно, закупаются подразделениями МВД России в соответствии с требованиями законода-

тельства Российской Федерации, ведомственных правовых актов МВД России, а также иных нормативных правовых актов Российской Федерации в пределах, доведенных лимитов бюджетных обязательств (ЛБО) самостоятельно.

Подразделения МВД России в установленном порядке в пределах выделенных бюджетных ассигнований закупают децентрализованно у предприятий, организаций и учреждений:

- природный газ, электрическую энергию, воду, котельно-печное топливо для коммунально-бытовых нужд, строительные материалы для капитального строительства и ремонта;
- электроустановочные изделия бытового и общепромышленного назначения, изделия электронной промышленности широкого применения, химико-лабораторную посуду, малоценное фотоимущество и предохранительные приспособления;
- нефтепродукты (в т. ч. моторные масла, масла трансмиссионные, смазки и специальные жидкости), а организации и учреждения системы МВД России – все виды ГСМ;
- запасные части и расходные материалы для технического обслуживания и ремонта ВВСТ, продукции производственно-технического назначения и имущества, мебель.

Контрольные вопросы

1. Укажите особенности формирования ГОЗ.
2. Укажите особенности утверждения ГОЗ.
3. Укажите особенности размещения ГОЗ.
4. Приведите типовые нарушения в сфере ГОЗ.
5. Укажите особенности закупок для нужд ГОЗ в органах внутренних дел.

Глава 16. Государственный (муниципальный) контракт

§ 1. Понятие государственного (муниципального) контракта

Гражданско-правовые договоры способствуют оптимальному функционированию государственно-властных структур в обществе и принятию ими разумных, обоснованных и эффективных решений.

ГК РФ признает **договором** соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей.

В сфере, связанной с осуществлением закупок для государственных и муниципальных нужд, применяется термин «контракт».

Контракт – гражданско-правовой договор, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в т. ч. приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, а также бюджетным учреждением, государственным, муниципальным унитарными предприятиями в соответствии с ч. 1, 2.1, 4, 5 ст. 15 Закона о контрактной системе.

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 (п. 8 ст. 3 Закона о контрактной системе).

Согласно п. 7 ст. 3 Закона о ГОЗ, в сфере ГОЗ приведено иное понятие контракта.

Контракт – договор, заключенный в письменной форме головным исполнителем с исполнителем или между исполнителями на поставки продукции, необходимой головному исполнителю, исполнителю для выполнения ГОЗ, и предусматривающий в т. ч. обязательства сторон и их ответственность.

Государственный контракт (государственный контракт по ГОЗ) – договор, заключенный государственным заказчиком от имени Российской Федерации с головным исполнителем на поставки продукции по государственному оборонному заказу и предусматривающий обязательства сторон, их ответственность (п. 6 ст. 3 Закона о ГОЗ).

Вне зависимости от различных формулировок понятия «контракт», приведенных в двух законах, контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки или приглашением принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), документацией о закупке, заявкой, окончательным предложением участника закупки, с которым заключается контракт.

При заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок его исполнения, а в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке.

При заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных Законом о контрактной системе, в т. ч. по ГОЗ.

§ 2. Порядок заключения, исполнения, изменения и расторжения контракта. Отчет об исполнении контракта

Согласно гражданскому законодательству, контракты в основном заключаются в простой письменной форме путем составления единого документа, подписанного сторонами.

В случаях, указанных в ч. 15 ст. 34 Закона о контрактной системе, контракт может быть заключен в любой форме, предусмотренной ГК РФ для совершения сделок.

Статья 36 Закона о контрактной системе закрепляет, что заказчик вправе отменить определение поставщика (подрядчика, исполнителя) по одному и более лоту, за исключением проведения запроса предложений, не позднее чем за пять дней до даты окончания срока подачи заявок на участие в конкурсе или аукционе либо не позднее чем за два дня до даты окончания срока подачи заявок на участие в запросе котировок. После размещения в ЕИС извещения об отмене определения поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчик не вправе вскрывать конверты с заявками участников закупки или открывать доступ к поданным в форме электронных документов заявкам. В этом случае заказчик не позднее следующего рабочего дня после даты принятия решения об отмене определения поставщика (подрядчика, исполнителя) обязан внести соответствующие изменения в план-график.

По истечении срока отмены определения поставщика (подрядчика, исполнителя) и до заключения контракта заказчик вправе отменить определение поставщика (подрядчика, исполнителя) только в случае возникновения обстоятельств непреодолимой силы в соответствии с гражданским законодательством.

Решение об отмене определения поставщика (подрядчика, исполнителя) размещается в ЕИС в день принятия этого решения, а также незамедлительно доводится до сведения участников закупки, подавших заявки (при наличии у заказчика информации для осуществления связи с данными участниками). Определение поставщика (подрядчика, исполнителя) считается отмененным с момента размещения решения о его отмене в ЕИС.

При отмене определения поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчик не несет ответственности перед участниками закупки, подавшими заявки, за исключением случая, если вследствие отмены определения поставщика (подрядчика, исполнителя) участникам закупки причинены убытки в результате недобросовестных действий заказчика.

Статья 43 Закона о контрактной системе регламентирует, что участник конкурса, участник аукциона, участник запроса котировок, участник запроса предложений вправе изменить или отозвать свою заявку до истечения срока подачи заявок с учетом положений настоящего Федерального закона. В этом случае участник конкурса, участник аукциона не утрачивают право на внесенные в качестве обеспечения заявки денежные средства. Изменение заявки или уведомление о ее отзыве является действительным, если изменение осуществлено или уведомление получено заказчиком до истечения срока подачи заявок.

В конкурсной документации, документации об аукционе заказчиком должны быть указаны размер обеспечения заявок в соответствии с Федеральным законом и условия банковской гарантии (если такой способ обеспечения заявок применим в соответствии с Законом о контрактной системе). Обеспечение заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе может предоставляться участником закупки путем внесения денежных средств или банковской гарантии. Выбор способа обеспечения заявки на участие в конкурсе или закрытом аукционе осуществляется участником закупок.

Обеспечение заявки на участие в электронных аукционах может предоставляться участником закупки только путем внесения денежных средств.

Проведение переговоров заказчиком, членами комиссий по осуществлению закупок с участником закупки в отношении заявок

на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), окончательных предложений, в т. ч. в отношении заявки, окончательного предложения, поданных таким участником, согласно ст. 46 Закона о контрактной системе, не допускается до выявления победителя указанного определения (исключения могут составлять только случаи, предусмотренные Законом о контрактной системе).

При проведении электронного аукциона осуществление переговоров заказчика с оператором электронной площадки и оператора электронной площадки с участником электронного аукциона не допускается в случае, если в результате этих переговоров создаются преимущественные условия для участия в электронном аукционе и (или) условия для разглашения конфиденциальной информации.

Бюджетные учреждения относятся к заказчикам, обязанным осуществлять закупки в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, если такие закупки производятся за счет субсидий, предоставляемых из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Порядок заключения контракта установлен ст. 34 Закона о контрактной системе, причем существуют особенности закупок, осуществляемых бюджетными, автономными учреждениями, государственными, муниципальными унитарными предприятиями и иными юридическими лицами, которые определены ст. 15 Закона о контрактной системе.

В общем (не установленном законом) случае отказаться от заключения государственного контракта заказчик не вправе, на что указывает п. 1 ст. 527 ГК РФ.

В отличие от заказчика, обязательность заключения государственного или муниципального контракта для поставщика товаров возникает лишь в случаях, прямо установленных законом, и при условии того, что государственным или муниципальным заказчиком будут возмещены все убытки, которые могут быть причинены поставщику в связи с выполнением государственного или муниципального контракта.

На основании ч. 2 ст. 34 Закона о контрактной системе, цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта. В общем случае при заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается.

В отношении объекта закупки применяются единые требования, независимо от того, в какой форме будет определяться поставщик, подрядчик или исполнитель контракта. При этом заказчик по возможности обязан использовать стандартные показатели,

требования, условные обозначения и терминологию в части технических и качественных характеристик объекта закупки, установленные в соответствии с техническими регламентами, стандартами и иными требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Если контракт заключается на срок более 3-х лет, а его цена превышает 100 млн руб., то контракт должен включать в себя еще и график его исполнения, на что указывает ч. 12 ст. 34 Закона о контрактной системе.

К наиболее *распространенным нарушениям*, допускаемым при заключении и исполнении контрактов, относятся следующие:

1) нарушение сроков размещения в ЕИС отчетов об исполнении (изменении, расторжении) контрактов, установленных Законом о контрактной системе;

2) несоблюдение требований, в соответствии с которыми поставка товаров для государственных или муниципальных нужд осуществляется на основе государственного или муниципального контракта (договора) (ст. 525 ГК РФ);

3) несоблюдение требований, согласно которым государственный или муниципальный контракт (договор) 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 (ст. 527 ГК РФ);

4) несоблюдение требований, в соответствии с которыми для государственного или муниципального заказчика, разместившего заказ, заключение государственного или муниципального контракта (договора) является обязательным, если иное не установлено законом (ст. 527 ГК РФ);

5) несоблюдение порядка заключения государственного или муниципального контракта (договора) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 527 ГК РФ);

6) несоблюдение порядка заключения государственного или муниципального контракта (договора) на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд (ст. 525–534, 763–768 ГК РФ);

7) нарушение сроков заключения контракта;

8) заключение контракта без предоставления обеспечения исполнения контракта;

9) заключение контракта на условиях, отличных от условий, предусмотренных документацией о закупке, извещением о проведении запроса котировок, в т. ч. изменение предмета контракта, цены контракта, количества поставляемого товара, объемов выполняемых работ и оказываемых услуг, изменение сроков исполнения контракта, иных его существенных условий при отсутствии правовых оснований;

10) отсутствие в контрактах обязательных условий, предусмотренных Законом о контрактной системе, который устанавливает перечень необходимых условий, подлежащих включению в заключаемый контракт (ч. 4–9, 11–13, 23, 26–28 ст. 34). Перечень случаев, когда указанные требования могут не применяться, установлен в ч. 15 ст. 34 Закона о контрактной системе;

11) нарушение сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), установленных Законом о контрактной системе;

12) превышение установленного лимита авансирования;

13) отсутствие в контракте (договоре) сведений о расчете и обосновании цены контракта (договора) при осуществлении закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 4 ст. 93 Закона о контрактной системе);

14) несоответствие заключенного контракта (договора) требованиям, предусмотренным документацией (извещением) о закупке, протоколам закупки, заявке участника закупки;

15) непроведение экспертизы поставленного товара на предмет соответствия условиям заключенного контракта. Согласно ч. 3 ст. 94 Закона о контрактной системе, для проверки представленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта учреждение обязано провести экспертизу. Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться учреждением своими силами или к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации – на основании контрактов, заключенных в соответствии с Законом о контрактной системе;

16) отсутствие контроля со стороны заказчика за исполнением обязательств по контрактам;

17) нарушение порядка расторжения контракта в случае одностороннего отказа от исполнения контракта;

18) пролонгация действия контракта;

19) изменение условий заключенного контракта в ходе его исполнения, в т. ч. изменение предмета контракта, цены контракта

та, количества поставляемых товаров, объемов выполняемых работ и оказываемых услуг, изменение сроков исполнения контракта, иных его существенных условий при отсутствии правовых оснований, установленных в ст. 95 Закона о контрактной системе.

Государственные учреждения обязаны представлять в контрольный орган в сфере закупок и органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по требованию названных органов документы, объяснения в письменной форме, информацию о закупках (в т. ч. сведения о закупках, составляющие государственную тайну), а также давать в устной форме объяснения (ч. 28 ст. 99 Закона о контрактной системе).

В Законе о контрактной системе предусмотрены т. н. обязательные условия, т. е. подлежащие включению в контракт условия, которые могут и не относиться к существенным условиям, но должны включаться в договор (ч. 4, 5, 7, 8, 12, 13, 23 ст. 34 Закона о контрактной системе). Кроме того, в проекте контракта должно быть включено требование об обеспечении исполнения контракта (ч. 1 ст. 96 Закона о контрактной системе) за некоторыми исключениями (ч. 2, 2.1, 8 ст. 96 Закона о контрактной системе).

В ст. 94 Закона о контрактной системе установлены особенности *исполнения контракта*.

В соответствии с ч. 1 ст. 94 Закона о контрактной системе, исполнение контракта осуществляется в соответствии с гражданским законодательством, поэтому принципы исполнения гражданско-правовых обязательств (надлежащее, реальное, взаимное содействие для достижения цели обязательства) распространяются и на сферу государственных (муниципальных) закупок.

Согласно ч. 1 ст. 94 Закона о контрактной системе, исполнение контракта включает следующий комплекс действий:

- приемку результатов исполнения контракта, а также отдельных этапов исполнения, предусмотренных контрактом, включая проведение экспертизы;
- оплату заказчиком поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, а также отдельных этапов исполнения контракта;
- взаимодействие заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) при изменении, расторжении контракта, применении мер ответственности и совершении иных действий в случае нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) или заказчиком условий контракта.

Экспертиза предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов может проводиться собственными

силами или путем привлечения экспертов, экспертных организаций на основании заключенных контрактов. При закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) заказчик обязан привлечь экспертов за исключением случаев, предусмотренных законом (п. 1, 2, 3 ч. 4, 4.1 ст. 94 Закона о контрактной системе).

Для осуществления приемки заказчик вправе создать приемочную комиссию не менее чем из 5-ти чел. и утвердить порядок ее работы и оформления результатов приемки (ч. 6, 7 ст. 94 Закона о контрактной системе). Следует отметить, что при привлечении эксперта приемочная комиссия должна учитывать отраженные в заключении эксперта результаты.

Одной из особенностей исполнения государственного (муниципального) контракта является возложение обязанности на заказчика по составлению отчета о его исполнении, а также результатов отдельного этапа контракта и размещению его в ЕИС.

Применительно к ч. 9 ст. 94 Закона о контрактной системе, *в отчете должна содержаться следующая информация:*

1) об исполнении контракта (результаты отдельного этапа исполнения контракта), о соблюдении промежуточных и окончательных сроков исполнения контракта;

2) о ненадлежащем исполнении контракта (с указанием допущенных нарушений) или о неисполнении контракта и о санкциях, которые применены в связи с нарушением условий контракта или его неисполнением;

3) об изменении или о расторжении контракта в ходе его исполнения.

В соответствии со ст. 103 Закона о контрактной системе, информация об исполнении контракта и иные сведения о контракте включаются в реестр контрактов (Постановление Правительства Российской Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну»¹).

Изменение контракта. В большинстве случаев договоры заключаются на продолжительный срок, во время течения которого обстоятельства для сторон могут существенно измениться. В связи с тем что первоначальная редакция договора не отражает действую-

¹ О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну: Постановление Правительства Рос. Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084 // СЗ РФ. 2013. № 49. Ч. VII. Ст. 6427.

щее положение сторон, возникает необходимость вносить в договор изменения.

По общему правилу, установленному п. 1 ст. 450 ГК РФ, изменение условий договора возможно по соглашению сторон.

Однако из данного правила есть исключения.

Соответственно ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе (по общему правилу) не допускается изменение существенных условий контракта при его исполнении. Следовательно, если государственный контракт заключен и стороны приступили к его исполнению, то существенные условия должны оставаться неизменными.

Говоря о существенных условиях государственного контракта, следует вспомнить о п. 1 ст. 432 ГК РФ, в соответствии с которым существенными являются условия о предмете договора, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

К примеру, существенными условиями в договоре поставки являются предмет поставки (наименование и количество товара) и срок поставки (ст. 506 ГК РФ), а в договоре подряда – предмет подряда и срок выполнения работ (ст. 702 ГК РФ).

Для *государственного контракта существенные условия* указаны в ст. 34 Закона о контрактной системе. К ним относятся:

- предмет контракта;
- цена, порядок и срок оплаты;
- сроки поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг) и приемки;
- ответственность сторон.

Но все же из вышеуказанного правила есть *исключения*.

Во-первых, изменение существенных условий государственного контракта допускается в случае, если такая возможность была предусмотрена документацией о закупке и контрактом, а в случае осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – контрактом (п. 1 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе).

Данное правило применимо в двух случаях:

- при снижении цены контракта без изменения предусмотренных контрактом количества и качества поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги и иных условий контракта;

– если по предложению заказчика увеличиваются (или уменьшаются) предусмотренные контрактом количество товара, объем работы или услуги не более чем на 10 %.

Во-вторых, если цена заключенного для обеспечения федеральных нужд на срок не менее чем три года контракта составляет либо превышает размер цены, установленный Правительством Российской Федерации, и исполнение контракта по независящим от сторон обстоятельствам без изменения его условий невозможно, существенные условия государственного контракта могут быть изменены на основании решения Правительства Российской Федерации (п. 2 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе). В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 декабря 2013 г. № 1186 «Об установлении размера цены контракта, предельного размера цены контракта, при которых или при превышении которых существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации, в случае если исполнение контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно»¹, эта возможность действует в отношении контрактов, цена которых составляет 10 млрд руб. и более.

В-третьих, аналогичный порядок применим в отношении контрактов, заключенных для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации на срок не менее чем три года стоимостью 1 млрд руб. и выше (п. 3 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе).

В-четвертых, по тем же основаниям можно изменить условия контракта, заключенного для обеспечения муниципальных нужд на срок не менее одного года, если его цена составляет или превышает 500 млн руб. Условия могут быть изменены на основании решения местной администрации (п. 4 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе). Если решение местной администрации не будет оформлено, дополнительное соглашение к контракту будет признано незаконным.

¹ Об установлении размера цены контракта, предельного размера цены контракта, при которых или при превышении которых существенные условия контракта могут быть изменены по соглашению сторон на основании решения Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и местной администрации, в случае если исполнение контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно: Постановление Правительства Рос. Федерации от 19 декабря 2013 г. № 1186 // СЗ РФ. 2013. № 51. Ст. 6887.

В-пятых, изменение условий контракта допускается в связи с изменением регулируемых цен (тарифов) на товары, работы, услуги (п. 5 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе). Это касается прежде всего цены на энергоносители. Как правило, ресурсоснабжающие организации сами направляют потребителям дополнительные соглашения к контракту, но даже если их не подписывают, задолженность взыскивается по новым ценам.

В-шестых, изменение условий контракта возможно в случаях, предусмотренных п. 6 ст. 161 БК РФ, при уменьшении ранее доведенных до государственного или муниципального заказчика как получателя бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств (п. 6 ч. 1 ст. 95 Закона о контрактной системе). При этом государственный или муниципальный заказчик в ходе исполнения контракта обеспечивает согласование новых условий контракта, в т. ч. цены и (или) сроков исполнения контракта и (или) количества товара, объема работы или услуги, предусмотренных контрактом. Неисполнение данной обязанности признается нарушением законодательства.

В силу ч. 7 ст. 95 Закона о контрактной системе по согласованию заказчика с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) допускается поставка товара, выполнение работы или оказание услуги, качество, технические и функциональные характеристики (потребительские свойства) которых являются улучшенными по сравнению с качеством и соответствующими техническими и функциональными характеристиками, указанными в контракте. В этом случае соответствующие изменения должны быть внесены заказчиком в реестр контрактов.

Поставщику (подрядчику, исполнителю) следует помнить о том, что если он собирается поставить улучшенный товар (работы, услуги), то необходимо оформить дополнительное соглашение. В противном случае он нарушит условия контракта и не сможет требовать оплаты по контракту.

В соответствии с ч. 5 ст. 95 Закона о контрактной системе при исполнении контракта не допускается перемена поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением случая, если новый поставщик (подрядчик, исполнитель) является правопреемником поставщика (подрядчика, исполнителя) по такому контракту вследствие реорганизации юридического лица в форме преобразования, слияния или присоединения.

В случае перемены заказчика его права и обязанности переходят к новому заказчику (ч. 6 ст. 95 Закона о контрактной системе).

Расторжение контракта допускается по соглашению сторон, по решению суда, в случае одностороннего отказа стороны контракта от его исполнения в соответствии с гражданским законодательством (ч. 8 ст. 95 Закона о контрактной системе).

Заказчик вправе принять решение об одностороннем отказе от его исполнения по основаниям, предусмотренным ГК РФ для одностороннего отказа от исполнения отдельных видов обязательств, при условии, что такая возможность предусмотрена контрактом (ч. 9 ст. 95 Закона о контрактной системе).

В свою очередь поставщик (подрядчик, исполнитель) вправе отказаться от исполнения договора в одностороннем порядке только при наличии в контракте условия о праве заказчика на односторонний отказ от его исполнения (ч. 19 ст. 95 Закона о контрактной системе).

И заказчик, и поставщик обязаны отменить не вступившее в силу решение об одностороннем отказе от исполнения контракта, если в течение 10-дневного срока с даты надлежащего уведомления другой стороны о принятом решении устранено нарушение условий контракта. Данное правило не применяется в случае повторного нарушения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта, которые в соответствии с гражданским законодательством являются основанием для одностороннего отказа заказчика от его исполнения.

Следует отметить установление ограниченной ответственности в сфере закупок при расторжении контракта в связи с односторонним отказом стороны контракта от его исполнения. Другая сторона при этом вправе потребовать возмещения только фактически понесенного ущерба (ч. 23 ст. 95 Закона о контрактной системе).

В соответствии с ч. 1 ст. 34 Закона о контрактной системе, контракт заключается на условиях, предусмотренных извещением об осуществлении закупки. При заключении и исполнении контракта изменение его условий не допускается, за исключением случаев, предусмотренных ст. 34, 95 Закона о контрактной системе. Согласно положениям п. 1 ст. 432 ГК РФ, существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Иными словами, существенные условия договора – это такие условия, без прямого согласования которых договор не является заключенным и не порождает правовые последствия. Учитывая это, существенными условиями договора возможно признать те усло-

вия, которые названы существенными непосредственно в тексте самого договора как условия, относительно которых должно быть достигнуто соглашение. Например, изменение источника финансирования в ходе исполнения контракта будет являться существенным изменением.

Контрольные вопросы

1. Понятие государственного контракта.
2. Назовите не менее 10-ти распространенных нарушений, допускаемых при заключении и исполнении контрактов.
3. Приведите порядок заключения контракта.
4. В каких случаях возможно изменить контракт?
5. Порядок расторжения государственного контракта.

Глава 17. Приемка и экспертиза продукции в системе органов внутренних дел Российской Федерации

§ 1. Приемка продукции

Исполнение контракта включает в себя в т. ч. приемку поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги, включая проведение экспертизы.

При этом в контракт включается обязательное условие (ч. 13 ст. 34 Закона о контрактной системе):

- о порядке и сроках оплаты товара, работы или услуги;
- о порядке и сроках осуществления заказчиком приемки поставленного товара, выполненной работы (ее результатов) или оказанной услуги в части соответствия их количества, комплектности, объема требованиям, установленным контрактом;
- о порядке и сроках оформления результатов такой приемки.

Нормативными актами, регулирующими правила приемки продукции при закупках для государственных и муниципальных нужд, являются:

- Гражданский кодекс Российской Федерации;
- Закон о контрактной системе;
- Инструкция о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по количеству, утвержденная Постановлением Госарбитража СССР от 15 июня 1965 г. № П-6) (ред. от 23 июля 1975 г., с изм. от 22 октября 1997 г.);
- Инструкция о порядке приемки продукции производственно-технического назначения и товаров народного потребления по качеству, утвержденная Постановлением Госарбитража СССР от 25 апреля 1966 г. № П-7) (ред. от 23 июля 1975 г., с изм. от 22 октября 1997 г.).

Необходимо учитывать, что приемку всегда осуществляет только заказчик. Контрактная служба, контрактный управляющий осуществляют следующие функции и полномочия:

- 1) разрабатывают план-график, осуществляют подготовку изменений для внесения в план-график, размещают в ЕИС план-график и внесенные в него изменения;
- 2) осуществляют подготовку и размещение в ЕИС извещений об осуществлении закупок, документации о закупках и проектов контрактов, подготовку и направление приглашений принять уча-

стие в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей) закрытыми способами;

3) обеспечивают осуществление закупок, в т. ч. заключение контрактов;

4) участвуют в рассмотрении дел об обжаловании результатов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) и осуществляют подготовку материалов для выполнения претензионно-исковой работы;

5) организуют в случае необходимости на стадии планирования закупок консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями) и участвуют в таких консультациях в целях определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров, работ, услуг, определения наилучших технологий и других решений для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

6) осуществляют иные полномочия, предусмотренные Законом о контрактной системе.

Контрактный управляющий – должностное лицо, ответственное за осуществление одной или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта.

Представитель заказчика единолично:

– определяет порядок проведения приемки;

– назначает ответственное лицо (см. требования ст. 312 ГК РФ);

– подписывает документ о приемке.

Заказчик не вправе передавать полномочия по приемке товара и подписанию актов приемки третьим лицам – организациям по договору.

По решению заказчика для приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, результатов отдельного этапа исполнения контракта может создаваться приемочная комиссия в количестве не менее чем 5 чел. Приемка результатов отдельного этапа исполнения контракта, а также поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги:

а) осуществляется в порядке и в сроки, которые установлены контрактом:

♦ *приемка* – оформляется документ о приемке, который подписывается заказчиком (в случае создания приемочной комиссии подписывается всеми членами комиссии и утверждается заказчиком);

♦ *отказ от приемки* – поставщику (подрядчику, исполнителю) в те же сроки заказчиком направляется в письменной форме мотивированный отказ от подписания документа о приемке (акте выполненных работ);

б) в случае привлечения экспертов, экспертных организаций при принятии решения о приемке или об отказе в приемке, приемочная комиссия должна учитывать предложения экспертов, отраженные в заключении по результатам указанной экспертизы;

в) если выявленное несоответствие не препятствует приемке и устранено поставщиком (подрядчиком, исполнителем), заказчик вправе не отказывать в приемке.

Датой приемки является дата подписания документа о приемке.

При осуществлении приемки поставляемых товаров, работ, услуг проверяется соответствие:

- количества;
- комплектности;
- объема;
- качества;
- безопасности;
- требованиям, установленным контрактом, положениями нормативной и технической документации.

Виды приемки:

- сплошная;
- выборочная (с распространением результатов проверки количества (качества) какой-либо части продукции на всю партию допускается в случаях, когда это предусмотрено стандартами, техническими условиями, особыми условиями поставки, другими обязательными правилами или договором).

Этапы приемки товара:

1) приемка товара по количеству мест в соответствии с сопроводительными документами;

2) осмотр товара на предмет наличия явных (видимых) внешних повреждений (дефектов) либо повреждений;

3) приемка товара по количеству и комплектности;

4) приемка товара по качеству, в т. ч. определение наличия скрытых дефектов, заводского брака и т. п.;

5) обнаружение недостатков, устранение которых предусмотрено гарантийными обязательствами поставщика или производителя.

Одновременно с передачей вещи передаются покупателю ее принадлежности, а также относящиеся к ней документы:

- технический паспорт;
- сертификат качества;
- инструкцию по эксплуатации;
- техническую документацию, необходимую для эксплуатации оборудования, и т. п.

Если продавец не передает или отказывается передать покупателю относящиеся к товару принадлежности или документы, которые он должен передать в соответствии с законом, иными правовыми актами или договором купли-продажи, покупатель вправе назначить ему разумный срок для их передачи.

В случае, когда принадлежности или документы, относящиеся к товару, не переданы продавцом в указанный срок, покупатель вправе отказаться от товара, если иное не предусмотрено договором.

Обязанность продавца передать товар покупателю считается исполненной в момент:

- вручения товара покупателю или указанному им лицу, если договором предусмотрена обязанность продавца по доставке товара (ст. 510 ГК РФ);

- предоставления товара в распоряжение покупателя, если товар должен быть передан покупателю или указанному им лицу в месте нахождения товара (к сроку, когда товар готов к передаче в надлежащем месте и покупатель осведомлен о готовности товара к передаче).

Если договором не предусмотрена обязанность продавца по доставке товара или передаче товара в месте его нахождения покупателю, то предусмотрено исполнение в момент сдачи товара перевозчику или организации связи для доставки покупателю, если договором не предусмотрено иное.

§ 2. Экспертиза результатов контракта и привлечение экспертов

На основании ч. 3 ст. 94 Закона о контрактной системе, для проверки предоставленных поставщиком (подрядчиком, исполнителем) результатов, предусмотренных контрактом, в части их соответствия условиям контракта заказчик обязан провести экспертизу. Экспертиза результатов, предусмотренных контрактом, может проводиться заказчиком своими силами; к ее проведению могут привлекаться эксперты, экспертные организации на основании контрактов, заключенных в соответствии с законодательством о закупках.

Частью 6 указанной статьи определено, что по решению заказчика для приемки поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, результатов отдельного этапа исполнения контракта может создаваться приемочная комиссия.

Не всегда заказчики понимают: стоит ли им создавать приемочную комиссию или проводить экспертизу, а может, делать все это одновременно?

В п. 15 ст. 3 Закона о контрактной системе дано определение экспертов и экспертных организаций. К таковым относятся лица (физические или юридические), обладающие специальными знаниями, опытом, квалификацией в области науки, техники, искусства или ремесла, которые осуществляют на основе договора деятельность:

- по изучению и оценке предмета экспертизы;
- по подготовке экспертных заключений по поставленным заказчиком, участником закупки вопросам в случаях, предусмотренных Законом о контрактной системе.

Частью 4 ст. 94 Закона о контрактной системе установлено, что учреждение физической культуры и спорта обязано привлекать экспертов, экспертные организации к проведению экспертизы поставленного товара, выполненной работы или оказанной услуги, если закупка осуществляется у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Исключение составляют случаи:

- предусмотренные п. 1–9, 14, 15, 17–23, 24 (только при осуществлении закупок для обеспечения федеральных нужд), 25, 26, 28–30, 32, 33, 36, 40–42, 44–48, 50–54 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе;
- осуществления закупок услуг экспертов, экспертных организаций;
- если результатом предусмотренной контрактом выполненной работы являются проектная документация объекта капитального строительства и (или) результаты инженерных изысканий, прошедшие государственную или негосударственную экспертизу, проведение которой обязательно в соответствии с законодательством.

Как видим, достаточно большая часть закупок у единственного поставщика не требует привлечения сторонних экспертов для проверки результатов исполнения контракта.

Привлечение эксперта или экспертной организации осуществляется на основании контракта, который заключается по общим правилам, закрепленным в Законе о контрактной системе. Иными словами, учреждению нужно определить предмет экспертизы, выбрать способ закупки и провести процедуру определения исполнителя. В целях привлечения экспертов, специалистов, обладающих специальными знаниями и навыками, заказчики проводят соответствующую закупку посредством одного из конкурентных способов либо путем закупки у единственного поставщика (подряд-

чика, исполнителя) в соответствии со ст. 93 Закона о контрактной системе.

Важно, что информация о закупках услуг экспертов должна быть включена в план-график (ч. 11 ст. 21 Закона о контрактной системе).

При выборе способа определения эксперта, экспертной организации нужно учитывать ограничения, установленные Законом о контрактной системе для каждого из способов. Например, в силу ст. 72 Закона о контрактной системе запрос котировок может проводиться при одновременном соблюдении следующих условий:

- размер Н(М)ЦК не превышает 500 тыс. руб.;
- годовой объем закупок путем проведения запроса котировок не превышает 10 % СГОЗ (если его размер не превышает 1 млрд руб.) или 100 млн руб. при СГОЗ более 1 млрд руб.

Отметим, что сторонние эксперты должны соответствовать определенным в ст. 41 Закона о контрактной системе требованиям.

Например, если для экспертизы необходимы проведение исследований, испытаний, выполнение работ, оказание услуг и в отношении лиц, их осуществляющих, законодательством установлены обязательные условия (обязательная аккредитация, лицензирование, членство в саморегулируемых организациях), отбор экспертов, экспертных организаций производится из числа лиц, соответствующих указанным требованиям.

Но, экспертизу можно проводить и силами заказчика. В законодательстве не поясняется, каким образом проводится внутренняя экспертиза, а также кто может быть экспертом в таком случае. Полагаем, что проводить внутреннюю экспертизу может любой работник или группа работников заказчика, которые обладают познаниями по предмету закупки. А требования к экспертам, установленные ст. 41 Закона о контрактной системе, не распространяются на внутренних экспертов.

При проведении экспертизы своими силами заказчик вправе возлагать проведение такой экспертизы на приемочную комиссию или создать отдельную комиссию по проведению экспертиз результатов, предусмотренных контрактом.

Экспертиза (вне зависимости от того, кем проведена: сторонней организацией или внутренними экспертами) должна быть документально оформлена. На практике результаты внешней экспертизы оформляются заключением. Документом, подтверждающим проведение экспертизы силами сотрудников заказчика, является оформленный и подписанный заказчиком документ о приемке товара, работы, услуги – например, акт.

Контрольные вопросы

1. В чем заключается приемка продукции?
2. Каким образом проводится экспертиза результатов контракта и привлечение экспертов?
3. Каким образом проводится экспертиза результатов контракта силами заказчика?

Глава 18. Мониторинг, аудит и контроль в сфере государственных закупок

§ 1. Полномочия органов контроля, мониторинга и аудита в сфере закупок

Ключевым вопросом в контрактной системе является понимание сферы полномочий органов контроля, мониторинга и аудита в сфере закупок, осуществляющих деятельность по пяти направлениям.

Что же такое мониторинг в сфере государственных закупок?

Мониторинг закупок – это система наблюдений в сфере закупок, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации об осуществлении закупок, в т. ч. реализации планов закупок и планов-графиков.

Мониторинг осуществляется с использованием информации, которая содержится в ЕИС, результаты мониторинга также размещаются в ЕИС.

К целям осуществления мониторинга относятся:

- оценка степени достижения целей осуществления закупок, определенных в соответствии со ст. 13 Закона о контрактной системе;
- оценка обоснованности закупок в соответствии с Законом о контрактной системе;
- совершенствование законодательства Российской Федерации и иных НПА о контрактной системе в сфере закупок.

Мониторинг закупок обеспечивается Минэкономразвития России. На региональном и муниципальном уровне его осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органы местного самоуправления осуществляют мониторинг закупок для обеспечения соответственно нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд.

1. Контрольные органы сформированы в четыре группы.

К первой группе относятся ФАС России, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района (городского округа), уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок. Эти органы осуществляют все обозначенные в Законе о контрактной системе виды контроля в отношении процедур закупок, кроме тех, которые уполномочены выполнять органы, входящие во вторую и третью группы (*указаны в исключениях в ч. 5, 8, 10 ст. 99 Закона*

о контрактной системе). Порядок осуществления этого вида контроля детально прописан в Законе о контрактной системе.

Во вторую группу контрольных органов входят Казначейство России, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами. Им необходимо будет устанавливать, насколько представленные объемы финансирования соответствуют данным, которые отражены в документах о закупках, начиная с их планирования и заканчивая данными, прописанными в реестре контрактов. Порядок проведения такого контроля будет утвержден на уровне Правительства Российской Федерации.

Третья группа – это органы внутреннего государственного и муниципального финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Им надлежит устанавливать, насколько законно составлены и исполнены бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в отношении средств, которые были израсходованы на закупки, а также насколько достоверно ведется учет израсходованных средств. В частности, контролирующими ведомствами будет устанавливаться:

1) соблюдены ли требования к обоснованию закупок при составлении планов закупок и документации, которая подтверждает их обоснованность;

2) учтены ли требования нормирования при планировании государственных закупок;

3) правильно ли определена и обоснована цена контракта при формировании планов-графиков, касающихся конкурентных процедур закупки, закупки с единственным поставщиком;

4) применение заказчиком мер, которые предусмотрены законом, в случае нарушения исполнителем контрактных обязательств;

5) соответствие выполненной работы, поставленного товара, оказанной услуги прописанным в контракте условиям;

6) своевременность, достоверность и полнота отражения в учетной документации выполненной работы, поставленного товара, оказанной услуги;

7) соответствие использования сделанной закупки товаров, работ и услуг поставленным целям.

Четвертая группа – контроль, осуществляемый заказчиком, состоит в контроле за исполнением поставщиком, подрядчиком, исполнителем условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также за предусмотренным ч. 5 ст. 30 Закона о контрактной системе привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков,

соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

Отдельно в Законе о контрактной системе выделяются также ведомственный контроль и общественный контроль в сфере закупок.

2. Ведомственный контроль (ст. 100 Закона о контрактной системе) осуществляется в отношении подведомственных заказчиков. Порядок его осуществления в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд установлен Постановлением Правительства Российской Федерации¹.

3. Общественный контроль за соблюдением законодательства в сфере закупок вправе осуществлять граждане и их общественные объединения, а также общественные объединения юридических лиц. Среди предоставляемых в рамках данного контроля прав отметим независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок.

4. Профессиональный мониторинг на постоянной основе будет осуществляться Минэкономразвития России, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местными администрациями путем сбора, обобщения, систематизации и оценки информации, получаемой из ЕИС, об осуществлении закупок, в т. ч. о реализации планов закупок и планов-графиков. Задачей мониторинга является оценка степени достижения целей осуществления закупок, а также обоснованность закупок, т. е. эффективность обеспечения государственных и муниципальных нужд.

5. Аудит в сфере закупок будет проводиться органами внешнего финансового контроля для оценки результатов закупок и достижения их целей.

§ 2. Мониторинг в сфере закупок

Мониторинг закупок осуществляется в целях:

- 1) оценки степени достижения целей осуществления закупок;
- 2) оценки обоснованности закупок в соответствии со ст. 18 Закона о контрактной системе;
- 3) совершенствования законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок.

¹ Об утверждении Правил осуществления ведомственного контроля в сфере закупок для обеспечения федеральных нужд [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 10 февраля 2014 г. № 89. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Мониторинг закупок осуществляется с использованием ЕИС и на основе содержащейся в ней информации.

Мониторинг закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд обеспечивается федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Результаты мониторинга закупок по итогам каждого года оформляются в виде сводного аналитического отчета, который представляется федеральным органом исполнительной власти по регулированию контрактной системы в сфере закупок в Правительство Российской Федерации. Требования к содержанию и порядку подготовки сводного аналитического отчета, а также сроки подготовки указанного отчета определяются Правительством Российской Федерации.

В сводном аналитическом отчете дается оценка эффективности обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также определяются меры по совершенствованию законодательства Российской Федерации и иных НПА о контрактной системе в сфере закупок.

Сводный аналитический отчет подлежит размещению в ЕИС.

В соответствии с актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию контрактной системы в сфере закупок, органами местного самоуправления может осуществляться мониторинг закупок для обеспечения соответственно нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных нужд.

Порядок использования ЕИС для целей мониторинга закупок определяется с учетом порядка функционирования ЕИС, установленного в соответствии с ч. 2 ст. 4 Закона о контрактной системе.

§ 3. Аудит в сфере закупок

В аудите в сфере закупок определяются особенности проведения аудита в сфере закупок и особенности порядка оформления его результатов.

Целями аудита в сфере закупок являются:

1) установление общих правил и процедур проведения аудита в сфере закупок;

2) методическое обеспечение проведения аудита в сфере закупок в части содержания, единых требований к организации и проведению, а также оформления результатов аудита в сфере закупок.

Задачами аудита в сфере закупок являются определения:

- 1) предмета и объектов аудита в сфере закупок;
- 2) основных источников информации для проведения аудита в сфере закупок;
- 3) определение основных принципов, этапов и процедур проведения аудита в сфере закупок;
- 4) требований к содержанию контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
- 5) требований к организации, подготовке, проведению и оформлению результатов аудита в сфере закупок;
- 6) структуры, содержания и основных требований к акту и заключению;
- 7) порядка рассмотрения и утверждения информации (заключения, отчета) о результатах проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий;
- 8) порядка подготовки и размещения обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок в ЕИС.

Аудит в сфере закупок осуществляется в соответствии с полномочиями, установленными ст. 98 Закона о контрактной системе.

Итогами аудита в сфере закупок должны стать:

- 1) обобщение результатов экспертно-аналитической, информационной и иной деятельности, полученных посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, обоснованности, своевременности, эффективности и результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным контрактам;
- 2) установление причин выявленных отклонений, нарушений и недостатков;
- 3) подготовка предложений, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок;
- 4) систематизация информации о реализации указанных предложений;
- 5) размещение в ЕИС обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок.

В процессе проведения аудита в сфере закупок проверяются, анализируются и оцениваются:

- 1) организация и процесс планирования расходов на закупки;

2) законность, своевременность, обоснованность, целесообразность расходов на закупки, эффективность и результативность использования бюджетных средств.

Объектами контроля при осуществлении аудита в сфере закупок являются заказчики, на которых распространяются контрольные полномочия (далее – КРУ МВД России) в соответствии со ст. 266.1 БК РФ (далее – объекты):

- 1) главные распорядители (распорядители) бюджетных средств;
- 2) учреждения.

При проведении аудита в сфере закупок рекомендуется использовать следующие источники информации:

1) законодательство о контрактной системе, включая Закон о контрактной системе и иные НПА о контрактной системе в сфере закупок;

2) нормативные документы, содержащие требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в т. ч. предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций органов внутренних дел;

3) федеральный бюджет и отчет об исполнении федерального бюджета;

4) внутренние документы заказчика:

– документ о создании контрактной службы и положение о ней или документ, утверждающий постоянный состав работников заказчика, выполняющих функции контрактной службы без образования отдельного структурного подразделения (документы по назначению контрактного управляющего при отсутствии контрактной службы);

– документ о создании и регламентации работы комиссии (комиссий) по осуществлению закупок;

– документ, регламентирующий процедуры планирования, обоснования и осуществления закупок;

– утвержденные планы-графики закупок;

– документ, регламентирующий проведение контроля в сфере закупок, осуществляемый заказчиком;

– иные документы и информация в соответствии с целями проведения аудита в сфере закупок;

5) ЕИС в сфере закупок, в т. ч. документы, утвержденные заказчиком и подлежащие размещению в ЕИС в сфере закупок на официальном сайте *zakupki.gov.ru*, а именно:

– планы-графики закупок;

– информация о реализации планов-графиков закупок;

– информация об условиях, запретах и 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;

- реестр контрактов, включая копии заключенных контрактов;
- реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- библиотека типовых контрактов, типовых условий контрактов;

- реестр банковских гарантий;

- каталоги товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;

- реестр плановых и внеплановых проверок, включая реестр жалоб, их результатов и выданных предписаний;

- правила нормирования, требования к отдельным видам товаров, работ, услуг (в т. ч. предельные цены товаров, работ, услуг) и (или) нормативные затраты на обеспечение функций органов внутренних дел;

- отчеты заказчиков, предусмотренные Законом о контрактной системе;

- извещения об осуществлении закупок, документации о закупках, проекты контрактов, размещаемые при объявлении о закупке, в т. ч. изменения и разъяснения к ним;

- информация, содержащаяся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

- информация о ходе и результатах обязательного общественного обсуждения закупок в случае, если Н(М)ЦК либо цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), превышает 1 млрд руб.;

- результаты мониторинга закупок, аудита в сфере закупок, а также контроля в сфере закупок;

- иная информация и документы, размещение которых предусмотрено Законом о контрактной системе и принятыми в соответствии с ним НПА;

6) электронные площадки и информация, размещаемая на них, включая реестры участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке;

7) официальные сайты заказчиков и информация, размещаемая на них, в т. ч. о планируемых закупках;

8) печатные издания, в которых публикуется информация о планируемых закупках;

9) данные статистического наблюдения;

10) документы, подтверждающие поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, в т. ч. отчеты о результатах отдельного этапа исполнения контракта, о поставленном товаре, выполненной работе или об оказанной услуге, заключения об экспертизе результатов, предусмотренных контрактом, акты приемки, платежные документы, документы о постановке имущества на баланс, разрешения на ввод объектов строительства в эксплуатацию и иные документы, подтверждающие, что закупленные объектом товары, работы и услуги достигли конечных потребителей, в интересах которых осуществлялась закупка;

11) результаты предыдущих проверок соответствующих контрольных и надзорных органов;

12) информация о выявленных нарушениях законодательства о контрактной системе, полученная от правоохранительных органов в рамках реализации соглашений о взаимном сотрудничестве;

13) электронные базы данных органов государственной власти;

14) интернет-сайты компаний-производителей товаров, работ, услуг;

15) иная информация (документы, сведения), в т. ч. информация о складывающихся на товарных рынках ценах товаров, работ, услуг, закупаемых для обеспечения государственных нужд.

Размещение обобщенной информации о результатах аудита в сфере закупок в ЕИС в сфере закупок:

1. Руководитель мероприятия (участник, которому поручен соответствующий вопрос) обобщает результаты осуществления деятельности по аудиту в сфере закупок, в т. ч. устанавливает причины выявленных отклонений, нарушений и недостатков, подготавливает предложения, направленные на их устранение и на совершенствование контрактной системы в сфере закупок, систематизирует информацию о реализации указанных предложений и размещает в ЕИС в сфере закупок обобщенную информацию о таких результатах.

2. Обобщенная информация о результатах аудита в сфере закупок (далее – обобщенная информация) ежегодно формируется и размещается отделом аудита КРУ МВД России в ЕИС в сфере закупок, на официальном сайте *zakupki.gov.ru*.

Подготовка обобщенной информации осуществляется в срок не позднее первого дня второго квартала года, следующего за отчетным.

§ 4. Государственный контроль в сфере закупок

Контролирующие органы определены в ст. 99 Закона о контрактной системе:

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок (ФАС России), контрольный орган в сфере ГОЗ, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (Федеральное казначейство), финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Контроль в сфере закупок осуществляется в отношении:

- заказчиков;
- контрактных служб;
- контрактных управляющих;
- комиссий по осуществлению закупок и их членов;
- уполномоченных органов;
- уполномоченных учреждений;
- специализированных организаций;
- операторов электронных площадок.

Контроль со стороны Казначейства России.

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

1) за соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;

2) за соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок, содержащейся:

а) в планах-графиках, информации, содержащейся в планах закупок;

б) в извещениях об осуществлении закупок, в документации о закупках, информации, содержащейся в планах-графиках;

в) в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), информации, содержащейся в документации о закупках;

г) в условиях проектов контрактов, направляемых участникам закупок, с которыми заключаются контракты, информации, содержащейся в протоколах определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

д) в реестре контрактов, заключенных заказчиками, условиями контрактов.

Порядок осуществления контроля, предусмотренного ч. 5 ст. 99 Закона о контрактной системе, в т. ч. порядок действий органов контроля при выявлении несоответствия контролируемой информации, устанавливается Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1367 «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”»).

Внутренний финансовый контроль.

Органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля осуществляют контроль в отношении:

1) соблюдения требований к обоснованию закупок, предусмотренных ст. 18 Закона о контрактной системе;

2) соблюдения правил нормирования в сфере закупок, предусмотренного ст. 19 Закона о контрактной системе;

3) обоснования Н(М)ЦК, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), включенной в план-график;

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

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

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

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

Цель внутреннего финансового контроля.

Контроль в сфере закупок в целях установления законности составления и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в отношении расходов, связанных с осуществлением закупок, достоверности учета таких расходов и отчетности в соответствии с настоящим Федеральным законом, Бюджетным кодексом Российской Федерации и принимаемыми в соответствии с ними НПА Российской Федерации осуществляется:

1) федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, в отношении закупок для обеспечения федеральных нужд;

2) органом государственного финансового контроля, являющимся органом (должностными лицами) исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в отношении закупок для обеспечения нужд субъекта Российской Федерации;

3) органом муниципального финансового контроля, являющимся органом (должностными лицами) местной администрации, в отношении закупок для обеспечения муниципальных нужд.

Контроль ФАС России.

ФАС России проводятся плановые проверки не чаще чем один раз в 6 мес. в отношении *каждого*:

- заказчика;
- контрактной службы заказчика;
- контрактного управляющего;
- постоянно действующей комиссии по осуществлению закупки и ее членов;
- уполномоченного органа;
- уполномоченного учреждения;
- операторов электронной площадки.

ФАС России проводятся плановые проверки в отношении каждой специализированной организации, комиссии по осуществлению закупки, за исключением постоянно действующей комиссии по осуществлению закупок и ее членов (ч. 13 ст. 99 Закона о контрактной системе), не чаще чем один раз за период проведения каждого определения поставщика (подрядчика, исполнителя).

Основания внеплановой проверки ФАС России:

ФАС России проводит внеплановую проверку по следующим основаниям:

1) получение обращения участника закупки либо осуществляющих общественный контроль общественного объединения или объединения юридических лиц с жалобой на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, оператора электронной площадки или комиссии по осуществлению закупок, ее членов, должностных лиц контрактной службы, контрактного управляющего. В случае, если внеплановая проверка проводится на основании жалобы участника закупки, по результатам проведения указанной проверки и рассмотрения такой жалобы принимается единое решение;

2) поступление информации о нарушении законодательства Российской Федерации и иных НПА о контрактной системе в сфере закупок;

3) истечение срока исполнения ранее выданного предписания (проводится антимонопольным органом, выдавшим предписание, исполнение которого контролируется).

Информация о проведении контрольными органами в сфере закупок и органами внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля плановых и внеплановых проверок, об их результатах и выданных предписаниях размещается в ЕИС и (или) реестре жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний.

Порядок ведения данного реестра, включающий в себя, в частности, перечень размещаемых документов и информации, сроки размещения таких документов и информации в данном реестре утверждаются Правительством Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2015 г. № 1148 «О порядке ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний»¹).

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

¹ О порядке ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 27 октября 2015 г. № 1148. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

1) составлять протоколы об административных правонарушениях, рассматривать дела о таких административных правонарушениях и принимать меры по их предотвращению в соответствии с законодательством об административных правонарушениях;

2) выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении таких нарушений в соответствии с законодательством Российской Федерации, в т. ч. об аннулировании определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

3) обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с ГК РФ.

Предписание об устранении нарушения законодательства Российской Федерации или иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок, выданное в соответствии с п. 2 ч. 22, п. 3 ч. 27 ст. 99 Закона о контрактной системе, должно содержать указание на конкретные действия, которые должно совершить лицо, получившее такое предписание, для устранения указанного нарушения.

Контракт не может быть заключен до даты исполнения такого предписания.

В течение трех рабочих дней с даты выдачи предписания в соответствии с п. 2 ч. 22, п. 3 ч. 27 ст. 99 Закона о контрактной системе контрольный орган в сфере закупок обязан разместить это предписание в ЕИС.

В случае поступления информации о неисполнении выданного в соответствии с п. 2 ч. 22, п. 3 ч. 27 ст. 99 Закона о контрактной системе предписания контрольный орган в сфере закупок вправе применить к неисполнившему такое предписание лицу меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 7 ст. 19.5 КоАП РФ – наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 тыс. руб.; на юридических лиц – 500 тыс. руб.)

При проведении плановых и внеплановых проверок должностные лица контрольного органа в сфере закупок в соответствии с их полномочиями:

- *вправе* запрашивать и *получать* на основании мотивированного запроса в письменной форме документы и информацию, необходимые для проведения проверки;

- а также по предъявлении служебных удостоверений и приказа (распоряжения) руководителя (заместителей руководителя) указанного органа о проведении таких проверок имеют *право* беспрепятственного *доступа* в помещения и на территории, которые

занимают заказчики, специализированные организации, операторы электронных площадок, для получения документов и информации о закупках, необходимых контрольному органу в сфере закупок.

Должностные лица органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

1) запрашивать и получать на основании мотивированного запроса в письменной форме документы и информацию, необходимые для проведения проверки;

2) при осуществлении плановых и внеплановых проверок беспрепятственно по предъявлении служебных удостоверений и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителей руководителя) такого органа контроля о проведении проверки посещать помещения и территории, которые занимают заказчики, требовать предъявления поставленных товаров, результатов выполненных работ, оказанных услуг, а также проводить необходимые экспертизы и другие мероприятия по контролю;

3) выдавать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений;

4) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями законодательства Российской Федерации и рассматривать дела о таких административных правонарушениях, и принимать меры по их предотвращению;

5) обращаться в суд, арбитражный суд с исками о признании осуществленных закупок недействительными в соответствии с ГК РФ.

Должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, имеют право на проведение проверок субъектов контроля в части закупок, в отношении которых органами государственного (муниципального) финансового контроля, являющимися органами (должностными лицами) исполнительной власти субъектов Российской Федерации (местных администраций), осуществлены соответствующие мероприятия по контролю.

Субъекты контроля обязаны представлять в контрольный орган в сфере закупок и органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля по требованию таких органов документы, объяснения в письменной форме, информацию о закупках (в т. ч. сведения о закупках, составляющие государственную тайну), а также давать в устной форме объяснения.

Ведомственный контроль.

Государственные органы, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы осуществляют ведомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных НПА о контрактной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Контроль со стороны заказчика.

Заказчик обязан осуществлять контроль (ст. 101 Закона о контрактной системе):

- за исполнением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) условий контракта в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- за предусмотренным ч. 5 ст. 30 Закона о контрактной системе привлечением поставщиком (подрядчиком, исполнителем) к исполнению контракта субподрядчиков, соисполнителей из числа субъектов малого предпринимательства и социально ориентированных некоммерческих организаций.

§ 5. *Общественный контроль в сфере закупок*

Общественный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных НПА о контрактной системе в сфере закупок в соответствии с Законом о контрактной системе вправе осуществлять следующие субъекты (ч. 1 ст. 102):

- граждане;
- общественные объединения;
- объединения юридических лиц.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать возможность осуществления такого контроля.

Общественные объединения и объединения юридических лиц, осуществляющие общественный контроль, вправе:

- 1) подготавливать предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок;

2) направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов;

3) осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в т. ч. оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям Закона о контрактной системе;

4) обращаться от своего имени в государственные органы и муниципальные органы с заявлением о проведении мероприятий по контролю в соответствии с Законом о контрактной системе;

5) обращаться от своего имени в правоохранительные органы в случаях выявления в действиях (бездействии) заказчика, уполномоченного органа, уполномоченного учреждения, специализированной организации, комиссий по осуществлению закупок и их членов, должностных лиц контрактной службы, контрактных управляющих признаков состава преступления;

6) обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Члены общественных объединений и объединений юридических лиц обязаны обеспечивать конфиденциальность информации, доступ к которой ограничен в соответствии с федеральными законами и которая стала им известна в ходе осуществления общественного контроля.

Запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов, иные обращения, представленные общественными объединениями и объединениями юридических лиц, рассматриваются заказчиками в соответствии с законодательством Российской Федерации о порядке рассмотрения обращений граждан.

Контрольные вопросы

1. Полномочия органов контроля, мониторинга и аудита.
2. Мониторинг в сфере закупок.
3. Аудит в сфере закупок.
4. Контролирующие органы в сфере закупок.
5. Общественный контроль в сфере закупок.

Глава 19. Ответственность за нарушения и преступления в сфере закупок

Закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд – это особая сфера экономико-правовых отношений, имеющих важное значение для развития российской экономики, обеспечения импортозамещения, стимулирования производства инновационной и высокотехнологичной продукции российского происхождения, поддержки субъектов малого предпринимательства¹, предотвращения коррупции, мошенничества и других злоупотреблений при осуществлении нормированной потребности государства в товарах, работах, услугах².

От качества правового регулирования напрямую зависит эффективность, результативность и процедура осуществления закупок. Обеспечение целенаправленного воздействия на субъекты правоотношений предполагает в т. ч. и наличие такого инструмента воздействия на недобросовестных субъектов рынка закупок для публичных нужд, как меры административной ответственности.

В концепции нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях отмечается, что административно-правовые нормы «должны претерпеть такие изменения, которые будут соответствовать целям указанной реформы, что, несомненно, подразумевает как сокращение составов административных правонарушений, так и изменение подходов к назначению наказаний»³.

Основным видом ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок является административная, которую, по мнению автора, с методологической точки зрения целесообразно разделить на пять групп:

1. Несоблюдение обязательных требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок (гл. 7 КоАП РФ).
2. Несоблюдение обязательных требований законодательства о ГОЗ (гл. 7, 14 КоАП РФ).
3. Несоблюдение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности (гл. 9 КоАП РФ).

¹ *Андреева Л. В.* Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. Москва, 2019. С. 6.

² *Галанов В. А., Гришина О. А., Шибяев С. Р.* Рынок товаров и услуг для государственных нужд (государственный товарный рынок). Москва, 2010. С. 423.

³ Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. URL: <http://static.government.ru> (дата обращения: 01.03.2020).

4. Несоблюдение обязательных требований в области финансов (гл. 15 КоАП РФ).

5. Нарушения против порядка управления при осуществлении контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере ГОЗ (гл. 19 КоАП РФ).

Охарактеризуем указанные группы правонарушений.

§ 1. Административная ответственность за несоблюдение обязательных требований законодательства о контрактной системе в сфере публичных закупок

Нормы об административной ответственности за несоблюдение обязательных требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок содержатся в гл. 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» (ч. 1, 2 ст. 7.29, 7.29.3; ч. 1–14 ст. 7.30, 7.31; ст. 7.31.1; ч. 1–4, 5–10 ст. 7.32; ст. 7.32.5, 7.32.6) КоАП РФ.

Родовым объектом правонарушений, предусмотренных гл. 7 КоАП РФ, являются общественные отношения, складывающиеся в области охраны собственности.

Непосредственным объектом административного правонарушения по анализируемым статьям являются *общественные отношения, связанные с обеспечением государственных и муниципальных нужд в товарах, работах, услугах за счет средств соответствующих бюджетов.*

Объективная сторона по анализируемым правонарушениям чаще всего выражается в конкретных *действиях*:

– принятие решения о способе определения поставщика (подрядчика, исполнителя), в т. ч. решения о закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя), с нарушением требований, установленных Законом о контрактной системе (ч. 1, 2 ст. 7.29 КоАП РФ);

– включение в план закупок или план-график закупок объекта или объектов закупки, не соответствующих целям осуществления закупок или установленным Законом о контрактной системе и иными НПА в сфере закупок, требованиям к закупаемым заказчиком товаров, работ, услуг и (или) нормативным затратам, либо включение в план-график закупок Н(М)ЦК, в т. ч. заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), в отноше-

нии которой обоснование отсутствует или не соответствует требованиям, установленным Законом о контрактной системе и иными НПА в сфере закупок (ч. 1 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- несоблюдение порядка или формы обоснования Н(М)ЦК, обоснования объекта закупки (за исключением описания объекта закупки) (ч. 2 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- нарушение порядка или сроков проведения обязательного общественного обсуждения закупок либо непроведение обязательного общественного обсуждения закупок (ч. 3 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- нарушение срока утверждения плана закупок, плана-графика закупок (вносимых в эти планы изменений) или срока размещения плана закупок, плана-графика закупок (вносимых в эти планы изменений) в ЕИС в сфере закупок (ч. 4 ст. 7.29.3 КоАП РФ);

- нарушение сроков размещения в ЕИС информации и документов, размещение которых предусмотрено Законом о контрактной системе (ч. 1–1.3 ст. 7.30 КоАП РФ);

- размещение в ЕИС информации и документов с нарушением требований Закона о контрактной системе (ч. 1.4–1.7 ст. 7.30 КоАП РФ);

- отклонение заявки на участие в конкурсе, отказ в допуске к участию в аукционе, признание заявки на участие в закупке товаров, работ, услуг не соответствующей требованиям конкурсной документации, документации об аукционе, отстранение участника закупки от участия в конкурсе, аукционе по основаниям, не предусмотренным Законом о контрактной системе, признание заявки на участие в конкурсе надлежащей, соответствующей требованиям конкурсной документации, признание заявки на участие в аукционе надлежащей, соответствующей требованиям документации об аукционе, в случае, если участнику, подавшему такую заявку, должно быть отказано в допуске к участию в закупке в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, или нарушение порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в конкурсе, закрытом аукционе и (или) открытия доступа к таким заявкам, поданным в форме электронных документов, нарушение порядка рассмотрения и оценки таких заявок, окончательных предложений участников закупки, установленного конкурсной документацией (ч. 2 ст. 7.30 КоАП РФ);

- нарушение предусмотренных Законом о контрактной системе требований к содержанию протокола, составленного в ходе определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 2.1 ст. 7.30 КоАП РФ);

– неразмещение в ЕИС информации и документов, размещение которых предусмотрено в соответствии с Законом о контрактной системе (ч. 3 ст. 7.30 КоАП РФ);

– установление порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), окончательных предложений участников закупки, требований к участникам закупки, к размеру обеспечения заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), размеру и способам обеспечения исполнения контракта, непредусмотренных Законом о контрактной системе, а также требования о представлении участниками закупки в составе заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), непредусмотренных Законом о контрактной системе информации и документов (ч. 4 ст. 7.30 КоАП РФ);

– включение в описание объекта закупки требований и указаний в отношении товарных знаков, знаков обслуживания, фирменных наименований, патентов, полезных моделей, промышленных образцов, наименования места происхождения товара или наименования производителя, требований к товарам, информации, работам, услугам при условии, если такие требования влекут за собой ограничение количества участников закупки, за исключением случаев, предусмотренных Законом о контрактной системе, или включение в состав одного лота, объекта закупки товаров, работ, услуг, технологически и функционально не связанных между собой (ч. 4.1 ст. 7.30 КоАП РФ);

– утверждение конкурсной документации, документации об аукционе, документации о проведении запроса предложений, определение содержания извещения о проведении запроса котировок с нарушением требований, предусмотренных Законом о контрактной системе (ч. 4.2 ст. 7.30 КоАП РФ);

– отклонение заявки на участие в запросе котировок, отстранение участника закупки от участия в запросе предложений по основаниям, непредусмотренным Законом о контрактной системе, признание заявки на участие в запросе котировок, запросе предложений, окончательного предложения соответствующими требованиями извещения о проведении запроса котировок, документации о проведении запроса предложений в случае, если участнику закупки, подавшему такую заявку, должно быть отказано в допуске к участию в запросе в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе, или нарушение порядка вскрытия конвертов с заявками на участие в запросе котировок, запросе предложений, с окончательными предложениями и (или) открытия доступа к поданным

в форме электронных документов таким заявкам, окончательным предложениям, нарушение порядка рассмотрения и оценки заявок на участие в запросе предложений, окончательных предложений, установленного документацией о проведении запроса предложений (ч. 6 ст. 7.30 КоАП РФ);

- признание победителя определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с нарушением требований Закона о контрактной системе (ч. 7 ст. 7.30 КоАП РФ);

- сокращение сроков подачи заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), за исключением случаев, если Законом о контрактной системе допускается сокращение указанных сроков, или нарушение порядка и сроков отмены определения поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 8 ст. 7.30 КоАП РФ);

- нарушение порядка проведения аукциона в электронной форме, а также порядка аккредитации участника электронного аукциона, установленного Законом о контрактной системе (ч. 10 ст. 7.30 КоАП РФ);

- осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере, менее чем такой, который предусмотрен Законом о контрактной системе (ч. 11 ст. 7.30 КоАП РФ);

- нарушение сроков, предусмотренных Законом о контрактной системе для подписания протоколов при проведении конкурса, аукциона, запроса котировок, запроса предложений (ч. 13, 14 ст. 7.30 КоАП РФ);

- включение заведомо недостоверной информации в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей) (ч. 1 ст. 7.31 КоАП РФ);

- ненаправление, несвоевременное направление в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, информации, подлежащей включению в реестр недобросовестных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), или непредставление, несвоевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, уполномоченные на ведение реестра контрактов, заключенных заказчиками, реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну; информации (сведений) и (или) документов, подлежащих включению в такие реестры контрактов, если направление, представление указанных информации (сведений) и (или) документов являются обязательными в соответствии с Законом о контрактной системе;

или представление, направление недостоверной информации (сведений) и (или) документов, содержащих недостоверную информацию (ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ);

- нарушение установленных Законом о контрактной системе порядка и (или) сроков возврата денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) (ч. 1, 2 ст. 7.31.1 КоАП РФ);

- нарушение установленных Законом о контрактной системе порядка и (или) сроков блокирования, прекращения блокирования операций по счету участника электронного аукциона для проведения операций по обеспечению участия в электронных аукционах (ч. 3 ст. 7.31.1 КоАП РФ);

- нарушение установленного Законом о контрактной системе порядка ведения реестра участников электронного аукциона, получивших аккредитацию на электронной площадке (ч. 4 ст. 7.31.1 КоАП РФ);

- нарушение правил документооборота при проведении электронного аукциона, а также порядка и (или) сроков размещения, направления информации и (или) уведомлений, проектов контрактов, установленных Законом о контрактной системе (ч. 5 ст. 7.31.1 КоАП РФ);

- разглашение информации об участнике электронного аукциона до подведения результатов электронного аукциона (ч. 6 ст. 7.31.1 КоАП РФ);

- заключение контракта по результатам определения поставщика (подрядчика, исполнителя) с нарушением объявленных условий определения поставщика (подрядчика, исполнителя) или условий исполнения контракта, предложенных лицом, с которым в соответствии с Законом о контрактной системе заключается контракт (ч. 1, 2 ст. 7.32 КоАП РФ);

- нарушение сроков заключения контракта или уклонение от заключения контракта (ч. 3 ст. 7.32 КоАП РФ);

- изменение условий контракта, в т. ч. увеличение цен товаров, работ, услуг, если возможность изменения условий контракта не предусмотрена Законом о контрактной системе (ч. 4, 5 ст. 7.32 КоАП РФ);

- нарушение порядка расторжения контракта в случае одностороннего отказа от исполнения контракта (ч. 6 ст. 7.32 КоАП РФ);

- действия, повлекшие неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства, если такое действие не влечет уголовной ответственности (ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ);

– несоблюдение требований Закона о контрактной системе и иных НПА в сфере закупок о проведении экспертизы поставленного товара, результатов выполненной работы, оказанной услуги или отдельных этапов исполнения контракта в случае, если в соответствии с Законом о контрактной системе к проведению такой экспертизы заказчик обязан привлечь экспертов, экспертные организации (ч. 8 ст. 7.32 КоАП РФ);

– приемка поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги или отдельного этапа исполнения контракта в случае несоответствия этих товара, работы, услуги либо результатов выполненных работ условиям контракта, если выявленное несоответствие не устранено поставщиком (подрядчиком, исполнителем) и привело к дополнительному расходованию средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации или уменьшению количества поставляемых товаров, объема выполняемых работ, оказываемых услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (ч. 10 ст. 7.32 КоАП РФ);

– нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг) при осуществлении закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, в т. ч. неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного государственным или муниципальным контрактом (ст. 7.32.5 КоАП РФ);

– дача заведомо ложного экспертного заключения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ст. 7.32.6 КоАП РФ).

Небольшая часть правонарушений, предусмотренных гл. 7 КоАП РФ, совершается в форме *бездействия*, т. е. уклонения от совершения обязательных действий:

– бездействие, повлекшее неисполнение обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, с причинением существенного вреда охраняемым законом интересам общества и государства, если такое бездействие не влечет уголовной ответственности (ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ);

– несоставление документов о приемке поставленного товара, выполненной работы (ее результатов), оказанной услуги или отдельных этапов поставки товара, выполнения работы, оказания услуги либо ненаправление мотивированного отказа от подписания таких документов в случае отказа от их подписания (ч. 9 ст. 7.32 КоАП РФ).

В качестве **специального субъекта** административной ответственности в основном выступает должностное лицо заказчика¹, который призван обеспечивать выполнение определенных регламентных процедур, определенных законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок (ч. 1, 2 ст. 7.29; ст. 7.29.3; ч. 1–8, 11–14 ст. 7.30; ч. 1, 2 ст. 7.31.1; ч. 1–4, 5–10 ст. 7.32; ст. 7.32.5 КоАП РФ). В остальных случаях **специальным субъектом** административной ответственности по КоАП РФ являются: должностные лица уполномоченного органа, уполномоченного учреждения (ч. 1–1.4, 3 ст. 7.30; ч. 1, 2 ст. 7.31.1 КоАП РФ), уполномоченный орган, уполномоченное учреждение (ч. 1–1.4, 3 ст. 7.30; ч. 1, 2 ст. 7.31.1 КоАП РФ), должностные лица специализированной организации (ч. 1–1.4, 3 ст. 7.30 КоАП РФ), специализированная организация (ч. 1–1.4, 3 ст. 7.30 КоАП РФ), должностное лицо оператора электронной площадки (ч. 6 ст. 7.31.1 КоАП РФ), оператор электронной площадки (ч. 10 ст. 7.30; ч. 1–6 ст. 7.31.1 КоАП РФ), должностные лица и индивидуальные предприниматели участника закупки (ч. 1, 2, 4, 5–7 ст. 7.32 КоАП РФ), участники закупки (ч. 1, 2, 4, 5–7 ст. 7.32 КоАП РФ), должностные лица Федеральной антимонопольной службы (ч. 1 ст. 7.31 КоАП РФ); должностные лица Федерального казначейства (ч. 2 ст. 7.31 КоАП РФ), эксперты, уполномоченные представители экспертной организации² (ст. 7.32.6 КоАП РФ), экспертная организация (ст. 7.32.6 КоАП РФ).

Субъективная сторона правонарушения по всем анализируемым в данной группе правонарушениям, за исключением ст. 7.32.6 КоАП РФ, характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины. **Субъективная сторона** правонарушения по ст. 7.32.6 КоАП РФ характеризуется виной в форме прямого умысла.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении по указанной группе дел в соответствии с ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ являются:

– непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных право-

¹ В т. ч. лица, осуществляющие функции члена комиссии по реализации закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контрактные управляющие, работник контрактной службы (см.: ст. 2.4 КоАП РФ).

² Физические лица, осуществляющие деятельность в области проведения экспертизы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, совершившие административное правонарушение, предусмотренное ст. 7.32.6 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица (см.: ст. 2.4 КоАП РФ).

нарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Система контроля в сфере закупок является трехуровневой и предусматривает его осуществление на федеральном, региональном (на уровне субъектов Российской Федерации) и муниципальном уровнях.

1) на федеральном уровне контроль осуществляют:

- ФАС России (п. 1 ч. 1 ст. 99 Закона о контрактной системе);

- Федеральное казначейство (п. 2, 3 ч. 1 ст. 99 Закона о контрактной системе) как орган бюджетной системы Российской Федерации и орган внутреннего государственного финансового контроля (п. 3 ст. 154; ст. 166.1; п. 3 ст. 265 БК РФ);

- органы управления государственными внебюджетными фондами (п. 2 ч. 1 ст. 99 Закона о контрактной системе, ст. 144 БК РФ);

2) на уровне субъектов Российской Федерации контроль за закупками для региональных нужд осуществляют органы, которые определяет законодательство конкретного региона;

3) на муниципальном уровне местными правовыми актами определяется контрольный орган в сфере закупок для муниципальных нужд.

В соответствии со ст. 23.66 КоАП РФ, должностные лица контрольного органа в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1, 2 ст. 7.29; ч. 1–4.2, 6–8, 10, 11, 13, 14 ст. 7.30; ч. 2 ст. 7.31; ст. 7.31.1; ч. 1–4, 5, 6 ст. 7.32; ч. 1 ст. 7.32.5, ст. 7.32.6 (в пределах своих полномочий, за исключением сферы государственного оборонного заказа и сферы государственной тайны).

В соответствии со ст. 23.7 КоАП РФ, должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.29.3, ч. 8–10 ст. 7.32 КоАП РФ.

В соответствии со ст. 23.1 КоАП РФ, судьи рассматривают дела, предусмотренные ч. 1 ст. 7.31, ч. 7 ст. 7.32, ч. 2 ст. 7.32.5 КоАП РФ. Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 7.32.6 КоАП РФ, рассматриваются судьями в случаях, если дело о таком административном правонарушении возбуждено инспектором Счетной палаты Российской Федерации, либо уполномоченным должностным лицом контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации либо уполномоченным должностным лицом органа муниципального финансового контроля.

Дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 7.31 КоАП РФ возбуждаются прокурором.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

Должностные лица антимонопольных органов составляют протоколы об административных правонарушениях не только по статьям, указанным в ст. 23.66 КоАП, но в соответствии с п. 62 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ и по ч. 1 ст. 7.32 и ст. 7.32.5 КоАП РФ.

Срок давности привлечения к административной ответственности по рассматриваемой группе статей КоАП РФ (кроме ст. 7.32.6) – 1 год со дня совершения административного правонарушения.

По ст. 7.32.6 КоАП РФ срок давности составляет 2 мес. (по делу, рассматриваемому судьей – 3 мес.) со дня совершения административного правонарушения.

Основным видом наказания по анализируемым статьям является *административный штраф* – в большинстве случаев применяются фиксированные штрафы (ч. 1, 2 ст. 7.29; ст. 7.29.3; ч. 1–1.7, 2.1, 3, 4.2, 7–14 ст. 7.30; ст. 7.31, 7.31.1; ч. 1, 3, 4, 6, 8–10 ст. 7.32; ч. 1 ст. 7.32.5; ст. 7.32.6 КоАП РФ), реже – штрафы в виде процента от Н(М)ЦК (ч. 2, 4, 4.1, 6 ст. 7.30; ч. 1 ст. 7.32 КоАП РФ); штрафы, исчисляемые от размера дополнительно израсходованных средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или цен товаров, работ, услуг, количество, объем которых уменьшены и которые явились предметом административного правонарушения (ч. 2, 5 ст. 7.32 КоАП); единично – штрафы, исчисляемые от стоимости неисполненных обязательств, предусмотренных контрактом на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг (ч. 7 ст. 7.32 КоАП РФ); а также *дисквалификация* должностных лиц (ч. 7 ст. 7.23; ч. 2 ст. 7.32.5; ст. 7.32.6 КоАП РФ).

§ 2. Административная ответственность за несоблюдение обязательных требований законодательства о государственном оборонном заказе при осуществлении закупок

Нормы об административной ответственности за несоблюдение обязательных требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок содержатся в гл. 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» (ч. 2.1, 3, 4 ст. 7.29; ст. 7.29.1, 7.29.2; ч. 15 ст. 7.30; ч. 4.1, 5 ст. 7.32; ст. 7.32.1) и гл. 14 «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций» (ст. 14.49, 14.55, 14.55.1, 14.55.2) КоАП РФ.

Родовым объектом правонарушений являются общественные отношения, складывающиеся в области охраны собственности (гл. 7 КоАП РФ), а также в области предпринимательской деятельности и деятельности саморегулируемых организаций (гл. 14 КоАП РФ).

Непосредственным объектом административного правонарушения по исследуемым статьям являются *общественные отношения, связанные с обеспечением государственных нужд в товарах, работах, услугах за счет средств ГОЗ.*

Объективная сторона по исследуемым правонарушениям выражается в конкретных действиях:

– принятие решения о проведении конкурса с ограниченным участием, закрытого конкурса с ограниченным участием, двухэтапного конкурса, закрытого двухэтапного конкурса, закрытого конкурса, закрытого аукциона в случаях, не предусмотренных Законом о контрактной системе, или нарушение порядка и сроков направления в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю (надзору) в сфере ГОЗ и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, которые не относятся к ГОЗ и сведения о которых составляют государственную тайну¹, информации и документов для согласования применения закрытого способа определения постав-

¹ Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля (надзора) в сфере ГОЗ и в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также согласование применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей), определена ФАС России. См.: Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства

щика (подрядчика, исполнителя), возможности заключения контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) (ч. 2.1 ст. 7.29 КоАП РФ);

- принятие решения о размещении оборонного заказа путем проведения закрытых торгов без согласования с контрольным органом в сфере ГОЗ либо принятие решения о размещении оборонного заказа путем проведения закрытых торгов на условиях, отличных от условий, согласованных с контрольным органом в сфере ГОЗ (ч. 3 ст. 7.29 КоАП РФ);

- принятие решения о размещении ГОЗ у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в случае, если определение поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с Законом о контрактной системе должно осуществляться путем проведения конкурса или аукциона (ч. 4 ст. 7.29 КоАП РФ);

- нарушение порядка определения начальной (максимальной) цены государственного контракта по ГОЗ при размещении ГОЗ путем проведения торгов (ч. 1 ст. 7.29.1 КоАП РФ);

- нарушение порядка определения цены государственного контракта при размещении ГОЗ у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) (ч. 2 ст. 7.29.1 КоАП РФ);

- отказ или уклонение поставщика российских вооружения и военной техники, которые не имеют российских аналогов, единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), определенного законодательными актами Российской Федерации, актами Президента Российской Федерации, актами Правительства Российской Федерации, от заключения государственного контракта по ГОЗ, если заключение такого государственного контракта является обязательным для указанных лиц (ч. 1 ст. 7.29.2 КоАП РФ);

- отказ или уклонение поставщика (исполнителя, подрядчика), занимающего в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере ГОЗ доминирующее положение, от заключения договора, необходимого для выполнения ГОЗ, если заключение такого договора является обязательным для указанного лица (ч. 2 ст. 7.29.2 КоАП РФ);

- нарушение сроков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по ГОЗ, установленных Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о ГОЗ (ч. 15 ст. 7.30 КоАП РФ);

– изменение условий государственного контракта по ГОЗ, в т. ч. увеличение цен ТРУ, если возможность изменения условий государственного контракта не предусмотрена Законом о контрактной системе (ч. 4.1, 5 ст. 7.32 КоАП РФ);

– нарушение срока и порядка оплаты ТРУ для государственных нужд по ГОЗ, в т. ч. неисполнение обязанности по обеспечению авансирования, предусмотренного государственным контрактом (ст. 7.32.1 КоАП РФ);

– нарушение обязательных требований в отношении оборонной продукции (выполняемых работ, оказываемых услуг), поставляемой по ГОЗ; продукции (выполняемых работ, оказываемых услуг), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или относимых к охраняемой в соответствии с законодательством Российской Федерации иной информации ограниченного доступа; продукции (выполняемых работ, оказываемых услуг), сведения о которой составляют государственную тайну; продукции (выполняемых работ, оказываемых услуг) и объектов, связанных с обеспечением ядерной и радиационной безопасности в области использования атомной энергии, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации, захоронения, связанных с обязательными требованиями в отношении указанной продукции и объектов, установленными в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании и законодательством Российской Федерации о стандартизации, в т. ч. государственными заказчиками, федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обеспечения безопасности, обороны, внешней разведки, противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, государственного управления с использованием атомной энергии, государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии и (или) государственными контрактами (договорами) (ст. 14.49 КоАП РФ);

– нарушение условий государственного контракта по ГОЗ, касающихся количества, качества, комплектности поставляемых товаров, качества выполняемых работ, оказываемых услуг, сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг, либо нарушение условий договора, заключенного в целях выполнения ГОЗ, касающихся количества, качества, комплектности поставляемых товаров, качества выполняемых работ, оказываемых услуг, сроков поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг (ч. 1, 3 ст. 14.55 КоАП РФ);

– нарушение условий государственного контракта по ГОЗ (ч. 2, 3 ст. 14.55 КоАП РФ);

– нарушение срока и порядка оплаты товаров (работ, услуг), поставляемых (выполняемых, оказываемых) по ГОЗ, в т. ч. неисполнение обязанности по обеспечению авансирования (ч. 2.1, 3 ст. 14.55 КоАП РФ);

– ликвидация или реперофилирование головным исполнителем без согласования с государственным заказчиком производственных мощностей, обеспечивающих поставки продукции по ГОЗ, в случае прекращения поставок такой продукции на очередной год и плановый период (ст. 14.55.1 КоАП РФ);

– совершение действий (бездействия), запрещенных законодательством Российской Федерации в сфере ГОЗ, если такие действия (бездействие) приводят или могут привести к необоснованному завышению цены на продукцию по ГОЗ, неисполнению или ненадлежащему исполнению государственного контракта по ГОЗ (ч. 1 ст. 14.55.2 КоАП РФ);

– включение в себестоимость производства (реализации) продукции по ГОЗ затрат, не связанных с ее производством (реализацией) (ч. 2 ст. 14.55.2 КоАП РФ).

В качестве **специального субъекта** административной ответственности выступает: должностное лицо заказчика¹, которое призвано обеспечивать выполнение определенных регламентных процедур при обеспечении государственных нужд в ТРУ за счет средств ГОЗ (ч. 2.1, 3, 4 ст. 7.29; ст. 7.29.1; ч. 15 ст. 7.30; ч. 4.1, 5 ст. 7.32; ст. 7.32.1; ч. 2 ст. 14.55 КоАП РФ); поставщик (подрядчик, исполнитель²), имеющие определенный статус в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также его должностные лица (ст. 7.29.2, 14.49; ч. 1, 2.1 ст. 14.55; ст. 14.5.1, 14.55.2 КоАП РФ); уполномоченный орган и его должностные лица (ч. 3 ст. 7.29 КоАП РФ).

Субъективная сторона правонарушения по всем анализируемым в данной группе правонарушениям характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении по указанной группе дел (за исключением ст. 14.55.2 КоАП РФ) в соответствии с ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ являются:

¹ В анализируемых статьях КоАП РФ используются понятия «должностное лицо заказчика» и «должностное лицо государственного заказчика».

² В соответствии с законодательством Российской Федерации о ГОЗ в КоАП РФ используются понятия «головной исполнитель», «исполнитель».

– непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

– поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

– сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

В отличие от указанных случаев, поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.55.2 КоАП РФ, является принятие комиссией федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по государственному контролю (надзору) в сфере ГОЗ, решения, которым установлен факт нарушения законодательства Российской Федерации в сфере ГОЗ.

В соответствии со ст. 23.82 КоАП РФ должностные лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ, рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 3 ст. 7.29; ст. 7.29.1, 7.29.2, 7.29.3; ч. 15 ст. 7.30; ч. 8–10 ст. 7.32 (в части ГОЗ и государственной тайны); ст. 7.32.1; ст. 7.32.6 (в части ГОЗ); ст. 14.49; ч. 1, 2 и 2.1 ст. 14.55; ст. 14.55.1, 14.55.2 КоАП РФ.

Согласно ст. 23.66 КоАП РФ, контрольные органы в сфере закупок в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок рассматривают дела об административных правонарушениях по ч. 2.1, 4 ст. 7.29, ч. 4.1, 5 ст. 7.32 КоАП РФ.

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

Основным видом наказания по анализируемым статьям является *административный штраф* – в большинстве случаев применяются фиксированные штрафы (ч. 2.1, 3, 4 ст. 7.29; ст. 7.29.1, 7.29.2; ч. 15 ст. 7.30; ч. 4.1 ст. 7.32, 7.32.1, 14.49, 14.55, 14.55.1, 14.55.2 КоАП РФ), реже – штрафы, исчисляемые от раз-

мера дополнительно израсходованных средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или цен товаров, работ, услуг, количество, объем которых уменьшены и которые явились предметом административного правонарушения (ч. 5 ст. 7.32 КоАП).

§ 3. Административная ответственность за осуществление закупок, не соответствующих требованиям энергетической эффективности

Нормы об административной ответственности за несоблюдение законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности в гл. 9 «Административные правонарушения в промышленности, строительстве и энергетике» (ст. 9.16) КоАП РФ.

Непосредственным объектом административного правонарушения по анализируемой статье являются общественные отношения, связанные с соблюдением требований энергетической эффективности при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Объективной стороной административного правонарушения по ч. 11 ст. 9.16 является размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, не соответствующих требованиям их энергетической эффективности.

Субъектами административной ответственности по данной части являются должностные лица и юридические лица.

Субъективная сторона правонарушения характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении в соответствии с ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ являются:

- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

- поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

- сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие

данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Рассматривать дела по ч. 11 ст. 9.16 КоАП РФ могут:

- ФАС России, ее территориальные органы (ч. 1 ст. 23.48 КоАП РФ);

- контрольные органы в сфере закупок в соответствии с Законом о контрактной системе – за исключением сферы ГОЗ и сфер государственной тайны (ч. 1 ст. 23.66 КоАП РФ);

- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ – в части ГОЗ (ч. 1 ст. 23.82 КоАП РФ);

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

Административный штраф является единственным **видом наказания** по ч. 11 ст. 9.16 КоАП РФ.

§ 4. Административная ответственность за осуществление закупок, не соответствующих обязательным требованиям в области финансов

«Нормы об административной ответственности за несоблюдение обязательных требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок содержатся в гл. 15 «Административные правонарушения в области финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней» (ст. 15.14, 15.37, 15.40, 15.40.1) КоАП РФ.

Родовым объектом правонарушений являются общественные отношения, складывающиеся в области охраны финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг, добычи, производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней.

Непосредственным объектом административного правонарушения по анализируемым статьям являются общественные отношения, связанные с соблюдением обязательных требований в области финансов.

Объективная сторона по анализируемым правонарушениям выражается в конкретных *действиях*:

– нецелевое использование бюджетных средств, выразившееся в направлении средств бюджета бюджетной системы Российской Федерации и оплате денежных обязательств в целях, не соответствующих полностью или частично целям, определенным законом (решением) о бюджете, сводной бюджетной росписью, бюджетной росписью, бюджетной сметой, договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, или в направлении средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, на цели, не соответствующие целям, определенным договором (соглашением) либо иным документом, являющимся правовым основанием предоставления указанных средств, если такое действие не содержит уголовно наказуемого деяния (ст. 15.14 КоАП РФ);

– неисполнение требования о ведении раздельного учета результатов финансово-хозяйственной деятельности (ст. 15.37 КоАП РФ);

– совершение операций по счету, открытому главному исполнителю, исполнителю для осуществления расчетов по ГОЗ, проведение которых по такому счету не допускается в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере ГОЗ (ст. 15.40 КоАП РФ);

– неисполнение установленных законодательством Российской Федерации в сфере ГОЗ обязанностей при осуществлении банковского сопровождения сопровождаемой сделки (ст. 15.40.1 КоАП РФ).

В качестве **специального субъекта** административной ответственности выступает: должностное лицо¹, которое призвано обеспечивать выполнение определенных регламентных процедур, связанных с соблюдением обязательных требований в области финансов (ст. 15.14, 15.37 КоАП РФ), юридическое лицо² (ст. 15.14, 15.37 КоАП РФ), уполномоченный банк (ст. 15.40, 15.40.1 КоАП РФ).

Субъективная сторона правонарушения по всем анализируемым в данной группе правонарушениям характеризуется как умышленной, так и неосторожной формой вины.

Поводами к возбуждению дела об административном правонарушении по указанной группе дел в соответствии с ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ являются:

– непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

¹ В т. ч. должностное лицо главного исполнителя, должностное лицо исполнителя.

² В соответствии с законодательством Российской Федерации о ГОЗ, в КоАП РФ используются понятия «главной исполнитель», «исполнитель».

– поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

– сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Рассматривать дела по указанной группе правонарушений могут:

– федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ (по ст. 15.14 – в части бюджетных ассигнований, выделенных для выполнения ГОЗ, ст. 15.37 КоАП РФ);

– федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (по ст. 15.14 КоАП РФ);

– Банк России (по ст. 15.40, 15.40.1 КоАП РФ);

– судьями в случаях, если орган или должностное лицо, к которым поступило дело о таком административном правонарушении, передает его на рассмотрение судье (по ст. 15.14, 15.37 КоАП РФ).

Протоколы об административных правонарушениях составляются должностными лицами органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в соответствии с гл. 23 КоАП РФ, в пределах компетенции соответствующего органа.

Основным видом наказания по анализируемым статьям является *административный штраф* – в большинстве случаев применяются фиксированные штрафы (ст. 15.14, 15.37, 15.40, 15.40.1 КоАП РФ), а также *дисквалификацию* (ст. 15.14, ч. 2 ст. 15.37 КоАП РФ), реже – штрафы, исчисляемые от суммы средств, полученных из бюджета бюджетной системы Российской Федерации, использованных не по целевому назначению (ст. 15.14 КоАП РФ).

Административные правонарушения против порядка управления при осуществлении контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и в сфере ГОЗ. Нормы об административной ответственности за несоблюдение обязательных требований законодательства о контрактной системе в сфере закупок содержатся в гл. 19 «Административные правонарушения против порядка управления» (ст. 19.4.2; ч. 7, 7.1, 7.3, 20, 20.1 ст. 19.5; ст. 19.7; ст. 19.7.2) КоАП РФ.

Особенность административных правонарушений против порядка управления заключается в том, что их **общим (родовым) объектом** являются урегулированные нормами права общественные отношения, в которых государством установлен определенный порядок реализации прав и обязанностей гражданами, должностными и юридическими лицами.

Указанные права, обязанности и полномочия регламентируются Федеральными законами, Указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами федеральных министерств и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Непосредственным объектом административного правонарушения является законное предписание (постановление, представление, решение) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль, об устранении нарушений законодательства.

Объективная сторона по анализируемым правонарушениям чаще всего выражается в конкретных *действиях*:

- воспрепятствование осуществлению законной деятельности должностного лица федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ, или должностных лиц его территориальных органов по проведению проверок или уклонение от проверок (ст. 19.4.2 КоАП РФ);

- невыполнение в установленный срок законного предписания, требования органа, уполномоченного на осуществление контроля в сфере закупок (ч. 7, 7.3 ст. 19.5 КоАП РФ);

- невыполнение в установленный срок законного предписания или требования федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ, либо его территориального органа (ч. 7.1, 7.3 ст. 19.5 КоАП РФ);

- невыполнение в установленный срок законного предписания (представления) органа государственного (муниципального) финансового контроля (ч. 20, 20.1 ст. 19.5 КоАП РФ);

- непредставление или несвоевременное представление: в государственный орган (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), государственный финансовый контроль, организацию, уполномоченную в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) муниципальный контроль, муниципальный финансовый контроль, сведений (информации), представление которых предусмотрено законом

и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление в государственный орган (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) государственный контроль (надзор), государственный финансовый контроль, организацию, уполномоченную в соответствии с федеральными законами на осуществление государственного надзора (должностному лицу), орган (должностному лицу), осуществляющий (осуществляющему) муниципальный контроль, муниципальный финансовый контроль, таких сведений (информации) в неполном объеме или в искаженном виде ст. 19.7 КоАП РФ);

- непредставление или несвоевременное представление в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, орган внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля информации и документов, если представление таких информации и документов является обязательным в соответствии с Законом о контрактной системе, либо представление заведомо недостоверных информации и документов (ч. 1 ст. 19.7.2 КоАП РФ);

- непредставление или несвоевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ, информации и документов, если представление таких информации и документов является обязательным в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере ГОЗ, в т. ч. непредставление или несвоевременное представление информации и документов по требованию указанного органа, либо представление заведомо недостоверных информации и документов (ч. 2 ст. 19.7.2 КоАП РФ).

Субъективная сторона состава рассматриваемых правонарушений характеризуется умышленной виной в форме прямого умысла.

Субъектами рассматриваемых правонарушений могут быть индивидуальные предприниматели, которые несут административную ответственность как должностные лица, должностные лица коммерческих и некоммерческих организаций, и юридические лица, независимо от их организационно-правовых форм.

Рассматривать дела по указанной группе правонарушений могут:

- федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере ГОЗ (по ст. 19.4.2; ч. 7.1 ст. 19.5; ст. 19.7.2 (в части ГОЗ и государственной тайны) КоАП РФ);

- контрольные органы в сфере закупок в соответствии с Законом о контрактной системе (ч. 7 ст. 19.5; ст. 19.7.2 (за исключением ГОЗ и государственной тайны) КоАП РФ);

– федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере (ч. 20 ст. 19.5; ч. 1 ст. 19.7.2 КоАП РФ);

– должностные лица федерального антимонопольного органа и его территориальных органов (ст. 19.7 КоАП РФ).

Основным видом наказания по анализируемым статьям является *административный штраф* – во многих случаях применяются фиксированные штрафы (ст. 19.4.2; ч. 7, 7.1, 20 ст. 19.5; ст. 19.7, 19.7.2 КоАП РФ), реже – *дисквалификация* должностных лиц (ч. 7.3, 20 ст. 19.5 КоАП РФ).

Контрольные вопросы

1. Какая ответственность предусмотрена за неправильный выбор способа определения поставщика (подрядчика, исполнителя)?

2. Какая ответственность предусмотрена за нарушение порядка осуществления закупок?

3. Какая ответственность предусмотрена за нарушение порядка ведения реестра контрактов, реестра недобросовестных поставщиков?

4. Какая ответственность предусмотрена за нарушение сроков возврата обеспечения заявок?

5. Какая ответственность предусмотрена за нарушение порядка при заключении, исполнении и изменении контрактов?

6. Какая ответственность предусмотрена за нарушение порядка осуществления закупки отдельными видами юридических лиц?

7. Какая ответственность предусмотрена за невыполнение в срок законного предписания?

8. Какая ответственность предусмотрена за нарушение порядка и сроков предоставления информации в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок?

9. Какая ответственность предусмотрена за нарушения в сфере закупок в области ГОЗ?

10. Какая ответственность предусмотрена за нарушения, касающиеся работы оператора электронной площадки?

Глава 20. Осуществление отдельных видов закупок

§ 1. Энергосервисные контракты

Энергосервисные контракты являются специфическим видом договорных обязательств, регулируемых законодательством о контрактной системе. В отличие от договоров энергоснабжения, они предполагают не поставку ресурсов, а проведение мероприятий по их экономии. Например, здание заказчика обшивается не пропускающим тепло материалом, лампы накаливания меняются на энергосберегающие и т. п.

Содержание энергосервисного контракта состоит в обеспечении предусмотренной контрактом экономии в натуральном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов без учета экономии в стоимостном выражении. Взамен исполнитель получает оплату, исходя из размера предусмотренных этим контрактом экономии в натуральном выражении соответствующих расходов заказчика на поставки энергетических ресурсов, а также процента такой экономии, определенной в стоимостном выражении по ценам (тарифам) на соответствующие энергетические ресурсы, фактически сложившимся за период исполнения этого контракта

Содержание энергосервисного контракта также определяется Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2010 г. № 636 «О требованиях к условиям энергосервисного договора (контракта) и об особенностях определения начальной (максимальной) цены энергосервисного договора (контракта) (цены лота)»¹.

Энергосервисный контракт – это самостоятельный договор по отношению к договорам на снабжение ресурсов. Такое разделение обусловлено не только разной правовой природой отношений, но и тем, что исполнитель энергосервисного контракта получает оплату не за поставленный ресурс, а за сэкономленный. Порядок заключения энергосервисного контракта предполагает использование общих норм Закона о контрактной системе.

Первая из особенностей заключения энергосервисного контракта состоит в формировании начальной (максимальной) цены энергосервисного контракта. За основу начальной (максимальной) цены берутся прошлогодние расходы заказчика на те энергетиче-

¹ См.: СЗ РФ. 2010. № 34. Ст. 4488.

ские ресурсы, которые предполагается сэкономить в результате реализации энергосервисного контракта, а также одна из следующих величин:

- фиксированный размер экономии (если он уплачивается исполнителю полностью);
- минимальный размер экономии, который уплачивается исполнителю, при установлении фиксированного размера экономии, который получит заказчик;
- максимальный уплачиваемый исполнителю процент минимального размера экономии.

Следует отметить, что установление фиксированного процента невыгодно для исполнителя при распределении дополнительной экономии ресурса. Так, Минэкономразвития России в п. 8 Методических рекомендаций для заказчиков по заключению энергосервисных контрактов¹ указывает: «Обычным условием также является определение распределения дополнительной экономии энергетического ресурса, составляющая произведение цены (тарифа) энергетического ресурса, и положительной разницы между размером достигнутой в результате исполнения договора (контракта) экономии в натуральном выражении и размером экономии в натуральном выражении, который должен обеспечиваться исполнителем в соответствии с договором (контрактом)». При этом в случае, «если при определении исполнителя по контракту был установлен фиксированный процент в денежном выражении экономии соответствующих расходов заказчика на поставки энергетического ресурса, то при указанном распределении процент величины дополнительной экономии, уплачиваемый исполнителю, не может превышать указанный фиксированный процент».

Основой энергосервисного контракта является объем потребления энергоресурсов заказчика. Немаловажным документом является энергетический паспорт, формируемый в результате энергетического обследования. Само энергетическое обследование является в соответствии с Законом об энергосбережении² обязательным для следующих лиц:

¹ Методические рекомендации для государственных и муниципальных заказчиков, бюджетных и автономных учреждений по вопросу подготовки энергосервисных договоров (контрактов) [Электронный ресурс]: письмо Минэкономразвития России от 6 июля 2017 г. № 15627-НП/Д07и. URL: <https://docs.cntd.ru/document/456096861?ysclid=lg0k8kroch910083505> (дата обращения: 29.09.2022).

² Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ // СЗ РФ. 2009. № 48. Ст. 5711.

1) органы государственной власти, органы местного самоуправления, наделенные правами юридических лиц;

2) организации с участием государства или муниципального образования.

Следует отметить, что судебная практика дифференцирует указанных лиц и нередко учреждения освобождаются от ответственности за непроведение энергетического обследования. Так, по одному делу суд учел ограниченность финансовых и организационных возможностей вечерней школы¹, по другому – средней общеобразовательной школы².

Исполнение энергосервисного контракта может повлечь расходы как исполнителя, так и заказчика. Однако предельный размер расходов заказчика может быть изначально установлен в документации о закупке.

Если энергосервисные работы закупаются путем проведения такого способа определения поставщика, который предполагает не компьютерный, а человеческий выбор, т. е. функционирование конкурсной или котировочной комиссии, то заказчик обязан указать в документации, что в заявке должно содержаться одно из следующих предложений:

- цена контракта или процент экономии;
- разница между расходами заказчика за прошлый год и предложенными расходами на энергосервисный контракт;
- разница между расходами за прошлый год и экономией, уменьшенная на процент экономии.

Особенности заключения энергосервисного контракта путем проведения электронного аукциона состоят в следующем:

1. На аукционе производится снижение одной из следующих величин:

- цена энергосервисного контракта или процент экономии (это, вероятно, единственный случай в отечественном правовом порядке, когда на аукционе торгуется не цена, не денежная сумма, а процент, что заставляет задуматься о корректности определения ст. 447 ГК РФ и предложить определять аукцион как такую форму торгов, при которой победитель определяется путем арифметической оценки объективных числовых показателей);

¹ Постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 6 ноября 2013 г. № 17АП-12117/2013 по делу № А50-8770/2013. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/0e4aa00e-f3cc-4ccd-b73e-5c651e0760d6> (дата обращения: 16.08.2022).

² Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 октября 2013 г. по делу № А12-14002/2013. URL: <https://kad.arbitr.ru/Card/d944a278-5b71-4cf7-8859-e12855f81acb> (дата обращения: 16.08.2022).

- разница между расходами за прошлый год и экономией;
- разница между расходами за прошлый год и экономией, уменьшенная на процент экономии.

Победителем во втором и третьем случаях так же, как и в конкурсе, и запросе котировок становится тот участник, который предложил наименьшую цену.

При этом на исполнителе лежит обязанность определения размера экономии заказчика.

2. Установление трех различных вариантов «торгуемой» как на аукционе, так и на конкурсе и запросе котировок величины влетает три варианта цены контракта:

- фиксированный размер экономии;
- фиксированный процент экономии;
- процент экономии (при выборе третьего варианта торгуемой величины).

3. В энергосервисном контракте обязательно указывается экономия заказчика в натуральном выражении, исходя из фиксированного размера экономии, который был предусмотрен документацией, или размера, который предложил исполнитель, когда был участником. Если документация и заявка предполагали процент экономии, то он также указывается в контракте и не подлежит изменению.

4. Специфика обеспечения контракта состоит в том, что оно устанавливается в соответствии с документацией в размере от 5 до 25 % от одной из следующих величин:

- максимальный процент фиксированного размера экономии, который уплачивается исполнителю;
- фиксированный процент минимального размера экономии, который уплачивается исполнителю;
- максимальный процент минимального размера экономии, который уплачивается исполнителю.

§ 2. Закупки в сфере государственного оборонного заказа

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве»¹, государственный резерв является «особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, предназначенным для использования в целях и порядке, предусмотренных настоящим

¹ О государственном материальном резерве: Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 3.

Федеральным законом, и составляет имущество казны Российской Федерации».

ГОЗ также регулируется специальным законом и представляет собой «установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации»¹.

Закон о контрактной системе устанавливает только *три особенности оборонного заказа и закупок для государственного материального резерва*:

- право Правительства Российской Федерации утвердить перечень товаров, работ, услуг, которые включаются в ГОЗ и при осуществлении закупок которых поставщики (подрядчики, исполнители), независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, не вправе отказаться от заключения контракта;

- цена контрактов по ГОЗ устанавливается по общим правилам ст. 22 Закона о контрактной системе для закупок у единственного поставщика;

- если поставщик занимает доминирующее положение на рынке, либо если в их объеме производства ГОЗ превышает 70 % (в таком случае они становятся аффилированными с публично-правовым образованием, ведь почти вся их деятельность направлена на удовлетворение (пусть и возмездное) его потребностей), то он не может отказаться от заключения контракта для поставок в государственный материальный резерв.

§ 3. Контракты на создание произведения архитектуры, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства

Особенности заключения контракта, предметом которого являются создание произведения архитектуры, градостроительства или садово-паркового искусства и (или) разработка на его основе проектной документации объектов капитального строительства – объ-

¹ О государственном оборонном заказе: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7600.

екты авторского права как объекты закупок обладают определенной спецификой, которая ранее выводилась из толкования ГК РФ¹.

Если предметом контракта является создание произведения архитектуры, градостроительства или садово-паркового искусства и (или) разработка на его основе проектной документации объектов капитального строительства, он императивно должен содержать два условия:

1) публично-правовому образованию принадлежит исключительное право использовать объект путем разработки проектной документации и путем реализации произведения;

2) заказчику принадлежит право многократного использования проектной документации без согласия автора.

Кроме того, автор обязан участвовать в конкурентных процедурах, чтобы получить право заключить контракт на разработку проектной документации.

Закон о контрактной системе устанавливает *специальные правила двух важнейших видов контрактов*:

1) на выполнение проектных или изыскательских работ;

2) на строительство и реконструкцию объектов капитального строительства (далее также – строительный контракт).

Во-первых, исключительные права на результаты выполненных работ с даты приемки заказчиком принадлежат публично-правовому образованию.

Во-вторых, Правительство Российской Федерации² устанавливает виды (подготовительные работы; земляные работы; инженерная подготовка территории; инженерная защита территории; свайные работы; устройство фундаментов и оснований; возведение несущих конструкций; возведение наружных ограждающих конструкций; устройство кровли; фасадные работы; внутренние отде-

¹ О разъяснении законодательства [Электронный ресурс]: письмо ФАС России от 31 июля 2013 № АК/29883/13. URL: https://rulaws.ru/acts/Pismo-FAS-Rossii-ot-31.07.2013-N-AK_29883_13/?ysclid=lg0l1538b3880077605 (дата обращения: 29.09.2022).

² Об установлении видов и объемов работ по строительству, реконструкции объектов капитального строительства, которые подрядчик обязан выполнить самостоятельно без привлечения других лиц к исполнению своих обязательств по государственному и (или) муниципальному контрактам, и о внесении изменений в Правила определения размера штрафа, начисляемого в случае ненадлежащего исполнения заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательств, предусмотренных контрактом (за исключением просрочки исполнения обязательств заказчиком, поставщиком (подрядчиком, исполнителем), и размера пени, начисляемой за каждый день просрочки исполнения поставщиком (подрядчиком, исполнителем) обязательства, предусмотренного контрактом: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 мая 2017 г. № 570 // СЗ РФ. 2017. № 21. Ст. 3022.

лочные работы; устройство внутренних санитарно-технических систем; устройство внутренних электротехнических систем; устройство внутренних трубопроводных систем; устройство внутренних слаботочных систем; установка подъемно-транспортного оборудования; монтаж технологического оборудования; пусконаладочные работы; устройство наружных электрических сетей и линий связи; устройство наружных сетей канализации; устройство наружных сетей водоснабжения; устройство наружных сетей теплоснабжения; устройство наружных сетей газоснабжения; устройство дорожной одежды автомобильных дорог; работы по обустройству автомобильной дороги; устройство верхнего строения железнодорожного пути; устройство трубопроводов; устройство переходов сетей и трубопроводов через естественные и искусственные препятствия; устройство туннелей; устройство штолен; устройство искусственных сооружений; дноуглубительные и водолазные работы; гидротехнические работы; благоустройство) и объемы работ (с 1 июля 2018 г. – не менее 25 %), в отношении которых невозможно привлечение субподрядчиков. Таким образом, ограничивается посредничество на строительном рынке: подрядчики должны иметь собственные ресурсы для выполнения работ, а не исключительно передавать свои права по субподряду.

В-третьих, если законодательством устанавливается обязательная экспертиза документации, полученной в ходе выполнения проектных или изыскательских работ, то приемка по контракту невозможна без такой экспертизы.

В-четвертых, результаты строительства не считаются достигнутыми (а контракт – исполненным) без заключений органов государственного строительного надзора и государственного экологического надзора, на которые заказчик направляет документы в течение 10-ти дней после приемки работ и после получения которых в течение 10-ти дней направляет их на получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию.

В-пятых, строительный контракт обязательно должен предусматривать поэтапную оплату.

В-шестых, объем работ определяется технической документацией (ст. 743 ГК РФ).

В-седьмых, сроки и размеры оплаты строительных контрактов определяются графиком оплаты, составленным на основании методики, которую должен утвердить федеральный орган исполнительной власти в сфере строительства.

§ 4. Закупки по решению Правительства Российской Федерации

Закон о контрактной системе устанавливает право Правительства Российской Федерации устанавливать особенности осуществления закупки.

Права Правительства Российской Федерации при этом настолько широки, что оно может предложить даже способ определения поставщика, не предусмотренный перечнем комментируемого Закона. Полномочия Правительства Российской Федерации в отношении таких закупок состоят в следующем:

- устанавливать особенности закупок;
- устанавливать способ определения поставщика;
- определять дополнительные условия контракта (в целях создания дополнительных преимуществ для страны).

В настоящее время Правительство Российской Федерации приняло целый ряд документов, реализуя право, предоставленное Законом о контрактной системе:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2017 г. № 1428 «Об особенностях осуществления закупки для нужд обороны страны и безопасности государства»¹;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 2017 г. № 967 «Об особенностях осуществления закупки медицинских изделий одноразового применения (использования) из поливинилхлоридных пластиков для обеспечения государственных и муниципальных нужд»²;

- распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2017 г. № 2543-р «О выделении дополнительных бюджетных ассигнований на закупку автомобилей скорой медицинской помощи российского производства»³ и др.

Нормативные акты Правительства Российской Федерации устанавливают особенности закупок, рассчитанные на неоднократное применение. Так, в первом из перечисленных документов указано, что при закупках для нужд обороны и безопасности государства заказчики не размещают в ЕИС информацию и документы, размещение которых предусмотрено Законом о контрактной системе, за исключением извещения об осуществлении закупки, проводимой в порядке, установлен-

¹ См.: СЗ РФ. 2017. № 49. Ст. 7465.

² См.: СЗ РФ. 2017. № 34. Ст. 5290.

³ См.: СЗ РФ. 2017. № 48. Ст. 7257.

ном для случая, предусмотренного п. 2 ч. 2 ст. 84 Закона о контрактной системе.

Последний документ, являясь индивидуальным актом (распоряжением) устанавливает обязанности Минпромторга России заключать государственные контракты на поставку автомобилей скорой медицинской помощи российского производства и оказание услуг по их доставке с единственными исполнителями, предусмотренными Приложением № 1 к распоряжению Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2017 г. № 1922-р, и получателями в субъектах Российской Федерации, уполномоченными Федеральным медико-биологическим агентством России (далее – ФМБА России) на получение указанных автомобилей, в соответствии с распределением согласно Приложению № 2, предусмотрев в государственных контрактах следующие существенные условия:

- осуществление единственным исполнителем поставки автомобилей скорой медицинской помощи российского производства и их доставки до получателей в субъектах Российской Федерации, уполномоченных ФМБА России на получение указанных автомобилей;
- осуществление приемки автомобилей скорой медицинской помощи российского производства в соответствии с условиями заключенного государственного контракта получателями в субъектах Российской Федерации, уполномоченными ФМБА России на получение указанных автомобилей;
- осуществление Минпромторгом России оплаты поставки автомобилей скорой медицинской помощи российского производства и услуг по их доставке;
- требование обеспечения исполнения государственных контрактов;
- требование, касающееся предоставления единственным исполнителем гарантий на автомобили скорой медицинской помощи российского производства и срока действия таких гарантий (не менее 3-х лет).

Таким образом, в индивидуальном предписании установлены особенности нескольких взаимосвязанных закупок.

§ 5. Закупки на территории иностранного государства для обеспечения деятельности заказчика

Правовое положение дипломатического представительства определяется, прежде всего, Венской конвенцией о дипломатических сношениях (заключена в г. Вене 18 апреля 1961 г.)¹.

¹ См.: Ведомости ВС СССР. 1964. № 18. Ст. 221.

В свою очередь, определение консульского учреждения раскрывается в ст. 6 Консульского устава Российской Федерации¹, согласно которому таковое является государственным органом внешних сношений Российской Федерации, выполняющим в пределах консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени Российской Федерации.

Консульское учреждение входит в систему федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами иностранных дел.

Место исполнения контракта в подобных ситуациях – это иностранное государство, контракт даже может быть обеспечен по правилам иностранного законодательства. Таким образом, заказчик ставится в заведомо невыгодное положение в случае существенной разницы в уровне цен и при колебаниях курса.

Закон о контрактной системе устанавливает *три группы особенностей*:

- специальные права заказчиков (не руководствоваться положениями об идентификационном коде закупки, о преимуществах отдельным участникам закупки, о контракте, об экспертной оценке, об обеспечении заявок, о реестре контрактов и некоторыми положениями о реестре недобросовестных поставщиков; не размещать информацию в ЕИС; принимать решение устанавливать или не устанавливать требования об обеспечении исполнения контракта);

- полномочия Правительства Российской Федерации (определять особенности планирования и осуществления закупок заказчиками на иностранной территории, дифференцировать такие особенности для конкретных заказчиков);

- федеральное казначейство не осуществляет контроль за такими закупками.

§ 6. Контракты на оказание услуги по предоставлению кредита

Закон о контрактной системе устанавливает диспозитивное правило, согласно которому исполнитель может передать право требования к заказчику в залог Центральному Банку Российской Федерации в обеспечение исполнения обязательств исполнителя по кредитам Банка России.

Смысл указанного правила состоит в том, что при выдаче кредитов Банком России кредитным организациям применяются наи-

¹ Консульский устав Российской Федерации: Федеральный закон от 5 июля 2010 г. № 154-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 28. Ст. 3554.

более надежные способы обеспечения обязательств, прежде всего, передаваемые в залог объекты (золото и другие драгоценные металлы в стандартных и мерных слитках, иностранная валюта, векселя, номинированные в российской или иностранной валюте, государственные ценные бумаги). При этом ст. 47 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»¹ установлено, что решением Совета директоров Банка России могут предусматриваться и другие способы обеспечения. Использование в качестве такого обеспечения требований к заказчикам позволяет повысить для банков привлекательность кредитов, выдаваемых им, и обусловлена единством публичного сектора экономики, в который входят как Банк России, так и заказчики. Может возникнуть вопрос: почему Банку России не предоставлять кредиты самим заказчикам без посредничества кредитных организаций? Однако в таком случае он будет, по сути, осуществлять публичное финансирование публичной деятельности, в то время как кредиты Банка России имеют иные финансово-экономические цели.

§ 7. Контракты по инвестиционным проектам и обязательствам

Закон о контрактной системе устанавливает особенности контрактов, являющихся взаимосвязанными со специальными инвестиционными контрактами по критерию цели.

Специальные инвестиционные контракты урегулированы Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»² как договор, согласно которому инвестор в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции на территории Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а другая сторона – Российская Федерация или субъект Российской Федерации – в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования дея-

¹ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

² О промышленной политике в Российской Федерации: Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 1. Ч. 1. Ст. 41.

тельности в сфере промышленности, предусмотренные законодательством Российской Федерации или законодательством субъекта Российской Федерации в момент заключения специального инвестиционного контракта.

Специальные инвестиционные контракты имеют как юридические, так и экономические особенности.

Экономические особенности состоят в том, что публично-правовые образования заинтересованы в заключении максимального количества специальных инвестиционных контрактов, поэтому здесь конкуренция отсутствует.

Юридические состоят в том, что содержание специального инвестиционного контракта – это управленческие отношения, публичные по своей природе, но облаченные в договорную форму. Поэтому на специальный инвестиционный контракт не должны распространяться положения ч. 2 ГК РФ, квалифицировать их элементы по конструкциям отдельных видов частноправовых обязательств не имеет смысла. В то же время использование договорной формы вполне допускает применение общих положений о договоре. В целом это соответствует пониманию управленческо-предпринимательского (вертикального) обязательства в теории предпринимательского права.

Так как специальный инвестиционный контракт предполагает перевод производства на территорию Российской Федерации, то для вновь производимого товара необходимо сформировать устойчивый спрос, и публичные закупки являются здесь важным инструментом.

Законом о контрактной системе устанавливается полномочие Правительства Российской Федерации принять акт о том, что инвестор по специальному инвестиционному контракту включается в реестр единственных поставщиков товара, производство которого создается или модернизируется на территории Российской Федерации. Для этого необходимо одновременное соблюдение условий:

- специальный инвестиционный контракт заключен Российской Федерацией (в т. ч. совместно с иными публично-правовыми образованиями);

- объем инвестиций превышает 3 млрд руб.;

- производство товара на территории Российской Федерации будет осуществляться российским юридическим лицом;

- страной происхождения товара является Российская Федерация;

- специальный инвестиционный контракт содержит отлагательные условия, которые применяются в случае принятия указанного в настоящей части акта Правительства Российской Федерации и предусматривают:

а) право производителя товара заключать контракты в отношении не более 30 % произведенного товара;

б) ответственность производителя товара за превышение такого количества товара в виде штрафа;

в) обязанность производителя товара формировать и размещать в ЕИС отчет о соблюдении количественных требований.

Закон о контрактной системе устанавливает требования к содержанию акта Правительства Российской Федерации. В нем обязательно указываются: орган исполнительной власти, уполномоченный определять порядок определения цены товара; орган, подписавший специальный инвестиционный контракт; производитель и наименование товара.

Тот федеральный орган исполнительной власти, который заключил специальный инвестиционный контракт от имени Российской Федерации, наделен определенной компетенцией в отношении закупок товаров.

Во-первых, он принимает в установленном порядке сроки, предусмотренные специальным инвестиционным контрактом, следующие решения:

- о дате начала срока, в течение которого заказчики вправе заключать контракты с производителем товара на основании принятого акта;

- о продлении на один год срока осуществления закупок товара после окончания срока действия соответствующего специального инвестиционного контракта, если в течение не менее чем одного календарного года производитель товара осуществил экспорт товара.

Во-вторых, он вносит в реестр единственных поставщиков необходимую информацию о специальном инвестиционном контракте, в т. ч. о его динамике. Это связано с тем, что, будучи представителем Российской Федерации как стороны контракта, такой орган обладает наиболее оперативной информацией о контракте, содержание которой означает, следует ли сохранять льготу.

Особенности заключения контракта с единственным поставщиком установлены следующие:

- заключение такого контракта осуществляется в течение периода, указанного в реестре единственных поставщиков (как правило, до окончания срока действия контракта, если этот период не продлевался);

- срок действия контракта не может выходить за указанный период;

- цена единицы товара не может превышать установленную;

- предметом такого контракта является исключительно поставка товара, который произведен в соответствии со специальным

инвестиционным контрактом и указан в акте Правительства Российской Федерации;

– поставляемый товар должен признаваться товаром российского происхождения.

Поскольку из указанных выше экономических особенностей специального инвестиционного контракта следует, что при его заключении отсутствует конкуренция, одновременно могут реализовываться несколько контрактов в отношении идентичных товаров, конкурирующих на рынке (например, может быть переведено в Российскую Федерацию производство сходных по основным свойствам электронных плат, автомобилей и других товаров), то Правительство Российской Федерации наделено правом определить нескольких производителей однородных либо идентичных товаров. В таком случае право выбора контрагента между ними остается за заказчиком.

Рассмотрим случай, когда содержание государственного контракта содержит элементы специального инвестиционного контракта, а именно, обязательства поставщика перевести производство в Российскую Федерацию.

Такой государственный контракт заключается на конкурсе на основании акта высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации, который наделен широкими полномочиями, в т. ч. по установлению порядка определения цены контракта.

Участниками такого конкурса могут быть только российские юридические лица.

Федеральная исполнительная власть в лице Правительства Российской Федерации устанавливает нормативное обеспечение таких закупок. Правительством Российской Федерации приняты следующие постановления:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2016 г. № 1166 «Об установлении особенностей планирования закупок и проведения конкурсов для определения поставщика, с которым заключается государственный контракт, предусматривающий встречные инвестиционные обязательства поставщика-инвестора по созданию или модернизации и (или) освоению производства товара на территории субъекта Российской Федерации для обеспечения государственных нужд субъекта Российской Федерации»¹.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2016 г. № 1441 «Об установлении требований к устанавливаемому органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации для целей осуществления закупок в соответствии

¹ СЗ РФ. 2016. № 47. Ст. 6649.

с п. 48 ч. 1 ст. 93 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» порядку определения предельной цены единицы товара, производство которого создается или модернизируется и (или) осваивается на территории субъекта Российской Федерации в соответствии с государственным контрактом, заключаемым с единственным поставщиком товара – юридическим лицом в соответствии со ст. 111.4 указанного Федерального закона, а также к порядку определения цены такого контракта¹.

Компетенция органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, который заключил государственный контракт, сходна с компетенцией федерального органа исполнительной власти – стороны специального инвестиционного контракта и направлена на обеспечение в реестре единственных поставщиков необходимой и актуальной информации о таком государственном контракте.

Особенности заключения контракта с единственным поставщиком:

- заключение такого контракта осуществляется в течение периода, указанного в реестре единственных поставщиков (как правило, до окончания срока действия контракта, если этот период не продлевался);

- срок действия контракта не может выходить за указанный период;

- цена единицы товара не может превышать установленную;

- предметом такого контракта является исключительно поставка товара, который произведен в соответствии со специальным инвестиционным контрактом и указан в акте Правительства Российской Федерации;

- поставляемый товар должен признаваться товаром российского происхождения.

В Законе о контрактной системе устанавливается право заключения нескольких государственных контрактов, предполагающих встречные инвестиционные обязательства поставщиков-инвесторов по созданию или модернизации и (или) освоению производства однородных либо идентичных товаров.

¹СЗ РФ. 2017. № 1. Ч. I. Ст. 176.

§ 8. Контракты на осуществление хозяйственных функций в системе управления природными ресурсами (на примере лесных ресурсов)

Прежде чем изучить механизм заключения контрактов на право пользования природными ресурсами, считаем целесообразным определить, что представляют собой «природные ресурсы», а также представить их классификацию.

Природные ресурсы – это нечто, заложенное природой или содержащееся в ней. Под «*природой*» принято понимать основной объект изучения естественных наук, материальный мир Вселенной, естественную среду обитания, т. е. то, что не создано человеком. В толковом словаре В. И. Даля «природа» – «естество, все вещественное, вселенная, все мирозданье, все зримое, подлежащее пяти чувствам».

Таким образом, *природные ресурсы* – комплекс объектов, систем и компонентов природы, окружающей человека, которые используются им в процессе производства общественных, материальных, культурных благ.

Согласно ст. 9 Конституции Российской Федерации, природные ресурсы охраняются и используются в нашей стране как основа жизни и деятельности народов, что проживают на определенной территории. Кроме того, ст. 36 Конституции Российской Федерации определяет свободное владение, пользование и распоряжение природными ресурсами собственниками при условии отсутствия нарушений прав и законных интересов других лиц. Нельзя не отметить ст. 42 Конституции Российской Федерации, соответственно которой каждый имеет право на благоприятную окружающую среду и достоверную информацию о ее состоянии.

Следующим документом в области природных ресурсов выступает Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹, который в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает не только право каждого жителя России на благоприятную окружающую среду, но и обязанность сохранения природы и бережливого отношения к природным ресурсам. В ст. 1 рассматриваемого Федерального закона *природные ресурсы* определяются как «компоненты природной среды, природные объекты и природно-антропогенные объекты, которые используются или могут быть использованы при осуществлении хозяйственной и иной деятельности в качестве источников энергии, продуктов производства и предметов потребления и имеют потребительскую цен-

¹ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

ность». При этом под использованием природных ресурсов понимается их эксплуатация, а также все виды воздействия на них в процессе использования и вовлечения в хозяйственный оборот.

Далее представим классификацию природных ресурсов.

1. По происхождению:

а) в зависимости от компонентов (водные, растительные, земельные, животный мир, минеральные);

б) в зависимости от комплексности (лесохозяйственные, водохозяйственные, горнопромышленные).

2. По виду хозяйственного использования:

2.1. В промышленном производстве:

а) неэнергетические (рыбные, водные, минеральные);

б) энергетические (ядерное сырье, горючие полезные ископаемые).

2.2. В сельскохозяйственном производстве:

а) земельно-почвенные;

б) растительно-кормовые.

3. По истощаемости:

3.1. Истощаемые:

а) возобновляемые (растительные и животные);

б) возобновляемые в течение длительного периода времени (пахотные земли, леса);

в) невозобновляемые (минеральные, земельные ресурсы).

3.2. Неистощаемые:

а) климатические;

б) водные.

4. По порядку использования:

а) производственные;

б) потенциально возможные к использованию;

в) рекреационные.

Необходимо отметить, что Закон о контрактной системе не содержит исключений о его применении в отношении пользователей природных ресурсов.

Основным публичным документов выступает план-график, и совершение закупок, не включенных в него, невозможно. Что касается системы лесного хозяйства – одной из ведущих отраслей экономики с точки зрения природопользования – наиболее часто возникают сложности с подготовкой необходимых документов по размещению заказов на выполнение комплекса работ по охране, защите и воспроизводству лесов. Сложности заключаются в необходимости подготовки стандартов организации на каждую работу или услугу в рамках размещения заказов в соответствии с п. 4 ст. 19 Лесного кодекса Российской Федерации.

Согласно указанной норме, в случае отсутствия законодательно закрепленной нормы по осуществлению лицами, государственными (муниципальными) учреждениями мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, расположенных на землях государственной или муниципальной собственности, закупки работ по перечисленным мероприятиям осуществляются в соответствии с требованиями Закона о контрактной системе.

При этом в лесном хозяйстве наблюдается отсутствие актуализированных классификаторов работ (отраслевых перечней), что создает дополнительные сложности ввиду того, что в стандартах организации указываются различные сведения, включая: условия и технологию выполнения работ, состав машин и оборудования, порядок приемки и сдачи работ с учетом районирования лесов или установления различных зон охраны (космическая, авиационная).

Вопрос ценообразования в лесном хозяйстве выступает ведущим, т. к. является основой проведения всех закупок. Как показывает практика, из всех предложенных законодателем методов определения Н(М)ЦК наиболее эффективным и оптимальным для лесного хозяйства является нормативный.

Среди услуг государственных (муниципальных) заказчиков, осуществляемых в рамках Закона о контрактной системе, контракты по которым заключены, можно перечислить следующие:

- проведение лесоустроительных работ на территории лесничества (цена контракта – 512 414 руб. 00 коп., подрядчик – ФГБУ «Рослесинфорг»);

- выборочная санитарная рубка (цена контракта 646 тыс. руб. 00 коп., подрядчик – ООО «ЕвроСтрой Сервис»);

- охрана и защита городских лесов (цена контракта – 248 750 руб. 00 коп., подрядчик – ООО «Управляющая компания “Стандарт”»);

- дополнительное профессиональное образование (цена контракта – 426 790 руб. 00 коп., подрядчик – ФГБОУ ВО «УГЛУ»); сплошная санитарная рубка (цена контракта – 162 526 руб. 00 коп., подрядчик – ООО «УралЛесПром»);

- проведение санитарно-оздоровительных мероприятий вокруг населенных пунктов, оздоровительных учреждений, садоводческих и дачных товариществ и в защитных придорожных полосах – уборка сухостойных, ветровальных, буреломных и валежных деревьев (цена контракта – 66 736 руб. 05 коп., подрядчик – ООО «Соболь»);

- выполнение работ по охране, защите, воспроизводству лесов с выполнением договора купли-продажи лесных насаждений (цена

контракта – 1 156 720 руб. 00 коп., по договору купли-продажи лесных насаждений – 148 840 руб. 47 коп., подрядчик – ИП Стойка Г. П.);

– воспроизводство лесов и лесоразведение, отвод и таксация лесосек (цена контракта – 2 538 769 руб. 20 коп., подрядчик – ООО «Интерлес»);

– выполнение мероприятий по воспроизводству лесов – искусственное лесовосстановление (цена контракта – 15 588 531 руб. 93 коп., подрядчик – ИП Шарыпов Н. Б.).

Анализ сайта государственных закупок *zakupki.gov.ru* показывает, что преимущественным способом проведения закупок по данному направлению является аукцион в электронной форме.

Указанные данные свидетельствуют об активном использовании механизма конкурентных закупок государственными (муниципальными) заказчиками в области лесного хозяйства лишь в год вступления в силу Закона о контрактной системе. Однако также можно судить и об отсутствии потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), что может быть обосновано «непривлекательными» суммами начальных (максимальных) цен контракта.

§ 9. Контракты на пополнение и формирование библиотечного фонда

Библиотеки издавна являются одними из самых доступных учреждений культуры, которые имеют информационно-просветительский характер, а также привлекают в свои стены людей как в социальный институт чтения. В этой связи, несомненно, что отчетно-цифровые показатели функционирования библиотек, такие как выдача книг и читаемость, зависят от правильно сформированного и актуального фонда. На сегодняшний день существует общегосударственная проблема сохранения, обновления и пополнения библиотечного фонда.

Политика комплектования библиотечных фондов должна базироваться на принципах:

– свободного доступа к информации для всех граждан вне зависимости от пола, возраста, национальности, образования, социального положения, политических убеждений, отношения к религии;

– ориентации на потребности личности, отсутствие цензуры и ограничений любого вида;

– приоритетного обеспечения доступа к местным информационным ресурсам;

– использования традиционных и новых информационных технологий в формировании библиотечных фондов;

- обеспечения доступа к широкому видовому составу документов;
- отражения в библиотечном фонде сложившегося в обществе многообразия мнений;
- учета проживающих на территории зоны обслуживания этнических групп населения.

Ресурсное обеспечение комплектования, включающее организационные и финансовые ресурсы, должно быть достаточным и соответствующим типу библиотеки, объему выполняемых работ, современным требованиям, предъявляемым к каждому виду ресурсов.

Комплектование должно строиться на основе использования традиционных и автоматизированных технологий, учитывать действующие нормативные, регламентирующие документы.

Несмотря на то что финансовые ресурсы являются ключевым фактором, обеспечивающим осуществление комплектования на основе базовых нормативов, организационные ресурсы, наряду с технологическим фактором, играют немаловажную роль в полном, регулярном пополнении библиотечного фонда играют закупки.

Контракты на пополнение и формирование библиотечного фонда заключаются после проведения закупочных мероприятий в рамках Закона о контрактной системе с использованием как конкурентных способов, в т. ч. и закрытых способов определения поставщиков, так и закупку у единственного поставщика.

Так, закупка на пополнение и формирование библиотечного фонда с использованием неконкурентного способа возможна в соответствии с требованиями п. 4, 5 ч. 1 ст. 93 Закона о контрактной системе.

Контрольные вопросы

1. Особенности заключения энергосервисного контракта.
2. Контракты на создание произведения архитектуры, строительство и реконструкцию объектов капитального строительства.
3. Закупки по решению Правительства Российской Федерации.
4. Закупки на территории иностранного государства для обеспечения деятельности заказчика.
5. Контракты на закупку лекарственных и медицинских средств.
6. Контракты на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских или технологических работ.
7. Контракты на пользование природными ресурсами.
8. Контракты на оказание услуги по предоставлению кредита.
9. Контракты по инвестиционным проектам и обязательствам.
10. Контракты для пополнения государственного резерва.

Принятые сокращения¹

БК РФ – Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

ГОЗ – государственный оборонный заказ.

ГрК РФ – Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.

ЕИС – единая информационная система в сфере закупок.

Закон о ГОЗ – Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Закон о контрактной системе – Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Закупка – закупка товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд.

ИКЗ – идентификационный код закупки.

КВР – код вида расходов по бюджетной классификации Российской Федерации.

КТРУ – каталог товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Н(М)ЦК – начальная (максимальная) цена контракта или цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем).

НПА – нормативный правовой акт.

ОКПД2 – общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности, с детализацией до группы товаров (работ, услуг).

¹ Полный перечень понятий, используемых в сфере антимонопольного контроля и проконкурентного регулирования в Российской Федерации и Евразийском экономическом союзе приводится в работе: *Самолысов П. В.* Конкурентное право: глоссарий понятий / науч. ред. и предисл. С. В. Максимова. Москва, 2017. 144 с.

Список литературы

Нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]: (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 29.09.2022).

Бюджетный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Градостроительный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Гражданский кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (Ч. 1); от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ (Ч. 2); от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ (Ч. 3); от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ (Ч. 4). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О защите конкуренции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31. Ч. 1. Ст. 3434.

О противодействии коррупции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об электронной подписи [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О государственном оборонном заказе: Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7600.

О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.

Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном орга-

не Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 (ред. от 11 февраля 2023 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 июня 2004 г. № 331. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об определении полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 августа 2013 г. № 728. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об утверждении Положения о ведении реестра единственных поставщиков российских вооружения и военной техники [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 19 сентября 2013 г. № 826. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

О порядке ведения реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 28 ноября 2013 г. № 1084. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О Правилах разработки государственного оборонного заказа и его основных показателей: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 декабря 2013 г. № 1255 // СЗ РФ. 2014. № 2. Ч. I. Ст. 90.

О порядке определения нормативных затрат на обеспечение функций федеральных государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, определенных в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации наиболее значимых учреждений науки, образования, культуры и здравоохранения, включая соответственно территориальные органы и подведомственные казенные учреждения, а также Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос» и подведомственных им организаций [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 октября 2014 г. № 1084. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

Об определении требований к закупаемым заказчиками отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг) [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 2 сентября 2015 г. № 927. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

Об утверждении Правил формирования и ведения в единой информационной системе в сфере закупок каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и Правил использования каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 8 февраля 2017 г. № 145. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О государственном регулировании цен на продукцию, поставляемую по государственному оборонному заказу, а также о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 2 декабря 2017 г. № 1465. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О планах-графиках закупок и о признании утратившими силу отдельных решений Правительства Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 сентября 2019 г. № 1279 // СЗ РФ. 2019. № 41. Ст. 5713.

О согласовании проведения закрытого конкурса, закрытого аукциона [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2603. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об оценке заявок на участие в закупке товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, внесении изменений в пункт 4 постановления Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2021 г. № 2369 и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 31 декабря 2021 г. № 2604. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

О мерах по информационному обеспечению контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, по организации в ней документооборота, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Рос. Федерации от 27 января 2022 г. № 60. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приказы и письма федеральных органов исполнительной власти

О формировании и ведении перечня юридических лиц, привлеченных к административной ответственности по статье 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30 июля 2021 № 428.

Об утверждении Перечня государств и территорий, предоставляющих льготный налоговый режим налогообложения и (или) не предусматривающих раскрытия и предоставления информации при проведении финансовых операций (офшорные зоны): приказ Минфина России от 13 ноября 2007 г. № 108н (ред. от 2 ноября 2017 г.).

Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки: приказ Минфина России от 10 апреля 2019 г. № 55н.

Об утверждении Типового положения (регламента) о контрактной службе: приказ Минфина России от 31 июля 2020 г. № 158н.

Об утверждении Порядка присвоения, применения, а также изменения идентификационных кодов гарантов и Порядка присвоения, применения, а также изменения идентификационных кодов заказчиков: приказ Минфина России от 24 декабря 2021 г. № 227н.

Об утверждении Методических рекомендаций по применению методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем): приказ Минэкономразвития России от 2 октября 2013 г. № 567.

О направлении Обзора недостатков и нарушений: письмо Казначейства России от 28 декабря 2021 г. № 07-04-05/21-32715.

О методах формирования НМЦК при закупках: письмо Минфина России от 12 мая 2020 г. № 24-01-07/38082.

Приказы и распоряжения МВД России

Об определении требований к закупаемым подразделениями и организациями МВД России отдельным видам товаров, работ, услуг (в том числе предельных цен товаров, работ, услуг): приказ МВД России от 21 июля 2018 г. № 460.

Об утверждении нормативных затрат на обеспечение функций МВД России и подведомственных казенных учреждений в части закупок товаров, работ, услуг: распоряжение МВД России от 17 декабря 2020 г. № 1/14287.

Научные труды, монографии, статьи

Андреева Л. В. Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию: монография. Москва, 2020.

Белова С. Н., Самолысов П. В., Цвилий-Букланова А. А. Контрактная система в сфере закупок в тестах (I категория сложности): учебное пособие / под общ. ред. П. В. Самолысова. Москва, 2021.

Беляева О. А. Торги: основы теории и проблемы практики: монография. Москва, 2015.

Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» / пред. редколл. И. Ю. Артемьев. Москва, 2015.

Самолысов П. В. Конкурентное право: глоссарий понятий: науч.-практ. изд. / науч. ред. и предисл. С. В. Максимова. Москва, 2017.

Самолысов П. В., Булгакова М. А. Контрактная система в сфере государственных закупок: учебник / под науч. ред. Н. В. Павличенко. Москва, 2020.

Самолысов П. В. [и др.]. Контрактная система в сфере государственных закупок для обеспечения нужд МВД России (в схемах и таблицах): наглядное пособие. Москва, 2022.

Самолысов П. В., Цвилий-Букланова А. А., Белова С. Н. Контрактная система в сфере государственных закупок для обеспечения нужд МВД России (в тестах): учебное пособие. Москва, 2022.

Самолысов П. В., Цвилий-Букланова А. А., Белова С. Н. Контрактная система в сфере закупок в тестах (II категория сложности): учебное пособие / под общ. ред. П. В. Самолысова. Москва, 2022.

Храмкин А. А. [и др.] Правовое регулирование контрактной системы. Сборник нормативных актов / под ред. А. А. Храмкина. 10-е изд. Москва, 2020.

Gorach N. N., Maltseva T. V., Semchenko A. S., Sumina E. A., Khmelev S. A., Trishkina E. A., Belova S. N. Recent trends and technologies in legal training // International journal of recent technology and engineering. 2019. T. 8. № 4.

Samolysov P. V., Belova S. N., Tsviliy-Buklanova A. A., Gaponenko V. F., Artemyev N. V. Legal liability in public procurement // Revista Inclusiones. 2020. Vol: 7 num Especial.

Учебное издание

Самолысов Павел Валерьевич

**КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА
В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК
ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НУЖД МВД РОССИИ**

Учебник

Редактор *В. А. Яровая*
Верстка *С. Н. Портновой*

Подписано в печать .05.2023. Формат 60×84 $\frac{1}{16}$.
Усл. печ. л. 14,18. Уч.-изд. л. 11,98. Тираж 83 экз. Заказ № 23у

Отделение полиграфической и оперативной печати РИО
Академии управления МВД России
125171, Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, д. 8

ISBN 978-5-907530-86-7



9 785907 530867