

Курс профессиональной переподготовки по программе «Специалист в сфере закупок»

Эксперты курса

Бочкова Валентина Федоровна — эксперт-методолог по бухгалтерскому и налоговому учету в государственных и муниципальных учреждениях, преподаватель Института экономики, управления и права Нижегородского государственного архитектурно-строительного университета (ННГАСУ).

Ерофеева Татьяна Павловна — канд. экон. наук, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Государственной академии промышленного менеджмента. Эксперт международного проекта «Реформа системы госзакупок». Член Гильдии отечественных специалистов по государственному и муниципальному заказам. Должностное лицо органа исполнительной власти по текущему контролю закупочной деятельности заказчиков. Представитель заказчиков и участников закупок многих областей РФ; эксперт-консультант по взаимодействию с органами, уполномоченными на размещение заказа, осуществление закупок.

Новикова Елена Викторовна — начальник отдела организационного, кадрового обеспечения и государственного заказа Санкт-Петербургского государственного бюджетного учреждения «Центр транспортного планирования Санкт-Петербурга».

Трефилова Татьяна Николаевна — эксперт федерального уровня в области размещения заказов, член-корреспондент РАЕН, профессор кафедры экономики ГОУ ИРДП, член методического совета Росфиннадзора. Входит в состав рабочих групп Минэкономразвития РФ; эксперт Контрольно-счетной палаты.

Лекция 1. Правовая основа управления и организации закупочной деятельности в Российской Федерации

Содержание

Правовое регулирование закупок Законом № 223-ФЗ	3
Принципы закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц	3
Отношения, регулируемые законодательством о закупках	6
Товары	6
Работы	7
Услуги	7
Исключения из сферы регламентации Закона № 223-ФЗ	8
Заказчики по Закону № 223-ФЗ	11
Исключения для отдельных видов юридических лиц	15
Правовое регулирование закупок Законом № 44-ФЗ	17
Цели создания контрактной системы	18
Принципы контрактной системы в сфере закупок	19
Цели регулирования	20
Предмет регулирования	20
Сфера регламентации	22
Сфера применения контрактной системы	23
Сфера действия закона по лицам	23
Сфера действия закона по отношениям	25
Организаторы закупок	27

Правовое регулирование закупок Законом № 223-ФЗ

Принципы закупочной деятельности отдельных видов юридических лиц

Общие правила организации и проведения закупок регламентируются, положениями Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», которыми, в первую очередь, определяется сфера регулирования данного законодательного акта — по кругу лиц, по порядку совершения действий хозяйствующими субъектами, а также цели принятия и применения закона, среди которых продекларированы основы конституционного строя Российской Федерации.

Так, в соответствии с частью 1 ст. 8 Конституции Российской Федерации в государстве гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Указанный принцип означает, что на территории Российской Федерации не допускается установление каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Несоблюдение требований законодателя по реализации данного принципа неоднократно являлось предметом судебных разбирательств.

Так, например, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации обратился в суд с целью признания противоречащими федеральному законодательству некоторых норм Положения о проведении предварительного квалификационного отбора организаций – поставщиков лекарственных средств для нужд Ленинградской области. Оспариваемые нормы Положения, регламентирующие критерии квалификационного отбора и перечень документов, представляемых поставщиками для предварительного квалификационного отбора, не соответствовали федеральному законодательству, запрещающему какие-либо препятствия для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств помимо оснований, установленных федеральными законами. Суд удовлетворил требования прокурора.

Аналогичные условия (может не всегда в качестве целей, но в формате общеобязательного правила) мы видим и в других законодательных актах. Например пункт 3 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ), устанавливает, что товары, услуги и финансовые средства свободно перемещаются на всей территории Российской Федерации; ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Принятие и применение Закона № 223-ФЗ направлено на удовлетворение потребностей юридических лиц — заказчиков, указанных в части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ, в товарах, работах, услугах. Потребностью принято считать одну из фундаментальных катего-

рий теоретической и прикладной экономики. Под ней понимаются виды продукции, товаров, услуг, вещей, в которых нуждаются люди, которые они желают, стремятся иметь и потреблять, использовать (Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь»).

Поскольку от имени юридических лиц выступают всегда лица физические, имеющие на то соответствующие полномочия, то общее определение «потребностей» можно применить и в контексте Закона № 223-ФЗ, ограничив круг «желаний» товарами, работами, услугами, необходимыми для осуществления деятельности, предусмотренной учредительными документами заказчиков.

Удовлетворение потребностей заказчиков в товарах, работах, услугах должно корреспондироваться с такой целью как эффективное расходование денежных средств. Понятие эффективности расходования денег самим Законом № 223-ФЗ не раскрыто.

Однако в качестве примера определения можно привести нормы бюджетного законодательства, в соответствии с которыми эффективность заключается в том, что распорядители финансовых ресурсов должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств (результативности) (ст. 34 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ).

Таким образом, речь идет о том, что при планировании и расходовании денег необходимо исходить из достижения одной из двух целей:

- либо достижения запланированных результатов,
- либо достижения наилучшего результата.

При достижении запланированных результатов заказчики должны стремиться к экономии средств, а при достижении лучшего результата по сравнению с запланированным заказчики могут использовать полностью все средства, предусмотренные для финансирования соответствующих мероприятий.

В таком контексте эффективность использования средств будет определяться исходя из соотношения показателей, отражающих достижение уставных целей деятельности заказчика и объема затраченных на это средств. В таком толковании особенно важно, чтобы в тех документах, на основании которых будет производиться финансирование расходов, был точно определен результат, которого предполагается достигнуть, с указанием конкретных натуральных или стоимостных показателей, увеличение или уменьшение которых будет свидетельствовать о достижении (недостижении) результата. Определенную важность при оценке степени выполнения заказчиком обязанностей по организации эффективного использования средств приобретает соблюдение всех требований нормативных правовых актов при осуществлении расходов.

Как правило, такая цель как повышение (или достижение) эффективности управления финансами достигается путем:

- разработки стратегии расходования денежных средств исходя из долгосрочных тенденций;
- повышения результативности расходования финансовых ресурсов (расходы должны быть ориентированы на достижение конечного результата наиболее эффективным способом);
- повышения уровня среднесрочного планирования;
- разработки и внедрения методов и процедур оценки качества финансового менеджмента, развития внутреннего аудита, укрепления финансовой дисциплины.

Возможны и иные подходы к определению эффективного расходования денежных средств заказчиками. Например, в исследовании эффективности использования денежных средств при осуществлении деятельности по размещению заказов для нужд Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», эффективность использования денежных средств оценивалась путем выявления уровня коррупционных рисков при осуществлении закупочной деятельности организациями, предприятиями и учреждениями госкорпорации «Росатом».

Эффективность расходования денежных средств раскрывается через описание отдельных элементов механизма размещения заказов, существование которых, либо их отсутствие позволяет свидетельствовать о неэффективности использования денежных средств корпорации. В исследовании затрагиваются также проблемы, касающиеся обеспечения добросовестной конкуренции и вопросы, связанные с информационной открытостью при осуществлении деятельности по размещению заказов, поскольку данные проблемы так или иначе связаны с проблемой противодействия коррупции, а вместе с этим, с проблемой рационального использования денежных средств госкорпорации.

Необходимые показатели цены, качества, надежности товаров, работ и услуг зависят от определения заказчиком результатов, которых нужно достигнуть, что будет напрямую связано с таким параметром, как эффективность расходования денежных средств.

Возможность участия хозяйствующих субъектов в сделках с заказчиками, обозначенными в Законе № 223-ФЗ, развитие добросовестной конкуренции, обеспечение гласности и прозрачности при закупках, предотвращение коррупции и иных злоупотреблений — данные цели корреспондируют с нормативными правилами законодательства о противодействии коррупции, защите конкуренции, контрактной системе для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Так, Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» определяет в качестве целей установления единого порядка государственных и муниципальных закупок:

- эффективное и результативное использование денежных средств;
- обеспечение гласности и прозрачности осуществления закупок;
- предотвращение коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок.

Целями регулирования Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» являются:

- обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации;
- защита конкуренции;
- создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Принцип гласности реализуется через использование открытых конкурентных процедур как приоритетной формы закупок, а также через установление равных конкурентных возможностей для поставщиков товаров, работ, услуг. Принцип прозрачности реализуется через возможность мониторинга и контроля закупочной деятельности на любом ее этапе.

Следует также отметить, что несмотря на аналогию, заказчики, строящие свою деятельность на коммерческой основе, имеют дополнительные цели регламентации закупочных процессов в отличие от заказчиков государственных и муниципальных.

Одинаковые для всех цели:

- соблюдение законодательства;
- обеспечение целевого и эффективного расходования денежных средств;
- предотвращение возможных злоупотреблений со стороны закупающих сотрудников;
- предотвращение ошибочных действий в сфере закупок;
- обеспечение потребности заказчика в продукции требуемого качества с оптимальными условиями ее предоставления.

Дополнительными целями коммерческих организаций можно назвать получение экономически обоснованных затрат (рыночных цен на продукцию), разумное использование специальных приемов для целенаправленного усиления действия рыночных законов в каждом случае закупки, создание положительного имиджа заказчика, как приобретателя товаров, работ, услуг.

Отношения, регулируемые законодательством о закупках

Отношения в рамках закупочной деятельности связаны с удовлетворением потребностей юридических лиц, указанных в Законе № 223-ФЗ, в товарах, работах, услугах.

Товары

Определение товара, как одного из компонентов триады продукции, в первую очередь необходимо раскрыть через нормы, установленные гражданским законодательством. В силу статей 128, 454 ГК РФ товар раскрывается через понятие вещи, без ограничения по кругу вещей, в этом качестве могут выступать движимые и недвижимые, потребляемые и непотребляемые, индивидуально-определенные и родовые, делимые и неделимые, простые и сложные вещи. Вещь представляет собой осязаемый, материальный предмет, представляющий имущественную ценность.

Налоговое законодательство товаром признает любое имущество, реализуемое либо предназначенное для реализации. Здесь необходимо отметить, что согласно ГК РФ понятие имущество имеет более широкое определение, в которое, помимо вещей, входят, в том числе и имущественные права.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг имеет еще более емкую трактовку товара, которая означает предметы любого вида и описания, в том числе сырье, изделия, оборудование и предметы в твердом, жидком или газообразном состоянии, а также электрическую энергию, а также услуги, сопутствующие поставкам товаров, если стоимость таких сопутствующих услуг не превышает стоимости самих товаров.

Работы

Понятие работ раскрывается также в нескольких законодательных актах. ГК РФ устанавливает, что работа заключается в изготовлении вещи или переработке вещи (т.е. создании нового объекта права в результате уничтожения другого объекта — материала, сырья, иного имущества), а также обработке вещи (т.е. изменении свойств имеющегося объекта права).

Налоговый кодекс РФ работой признает деятельность, результаты которой имеют материальное выражение и могут быть реализованы для удовлетворения потребностей организации и (или) физических лиц.

Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг при определении понятия работ, раскрывает его через конкретные примеры, устанавливая, что в этот термин включается любая работа, связанная со строительством, реконструкцией, сносом, ремонтом или обновлением здания, сооружения или объекта, в том числе подготовка строительной площадки, выемка грунта, возведение, сооружение, монтаж оборудования или материалов, отделка и отделочные работы, а также сопутствующие строительные услуги, такие, как бурение, геодезические работы, спутниковая съемка, сейсмические исследования и аналогичные услуги, предоставляемые в соответствии с договором о закупках, если стоимость этих услуг не превышает стоимости самого строительства.

Услуги

Услуги по Гражданскому кодексу Российской Федерации — это совершение определенных действий или осуществление определенной деятельности. В литературе, зачастую к указанной гражданским законодательством формулировке добавляют экономическую составляющую, определяя оказание услуг, как предпринимательскую деятельность, направленную на удовлетворение потребностей других лиц, или обязательства, которые «имеют предметом возбуждение и направление деятельности одного лица в пользу другого лица для определенной экономической цели».

Налоговый кодекс РФ услугой признает деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности. Типовой закон ЮНСИТРАЛ к услугам относит любой предмет закупок помимо товаров (работ).

Наиболее обоснованным представляется оперировать определениями, установленными гражданским законодательством, поскольку терминология налогового законодательства устанавливается для целей налогообложения, Типовой закон ЮНСИТРАЛ не является нормативным актом, имеющим обязательное применение на территории РФ.

Удовлетворение потребностей в товарах, работах, услугах происходит в рамках заключения сделок и иных оснований, предусмотренных именно гражданским законодательством. Также, согласно части 1 статьи 2 Закона № 223-ФЗ при закупке товаров, работ, услуг заказчики должны руководствоваться, в частности, Гражданским кодексом Российской Федерации.

Следует отметить, что в целом к объектам гражданских прав, по поводу которых возникают отношения у физических и юридических лиц (согласно нормам ГК РФ), относятся:

- вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права;
- работы и услуги;
- информация;
- охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность);
- нематериальные блага.

Однако, согласно положениям Закона № 223-ФЗ, он распространяется только на закупку товаров (вещей), работ, услуг, то есть имеет более узкую сферу применения, по сравнению с комплексом возможностей, которые могут вытекать из всех сделок (и иных оснований приобретения прав и обязанностей) юридических лиц — заказчиков.

Исключения из сферы регламентации Закона № 223-ФЗ

Часть 4 статьи 1 Закона № 223-ФЗ устанавливает извлечения из сферы отношений, регулируемых настоящим законом. Они касаются сфер деятельности, по которым установлены специальные правила (по сравнению с общими положениями гражданского законодательства) по вступлению в правоотношения субъектов гражданских прав.

Пункт первый указывает на **приобретение куплей-продажей ценных бумаг, валютных ценностей, драгоценных металлов**, а также заключением договоров, являющихся производными финансовыми инструментами (за исключением договоров, которые заключаются вне сферы биржевой торговли и исполнение обязательств по которым предусматривает поставки товаров).

Так, Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» устанавливает особый порядок обращения эмиссионных ценных бумаг. Федеральный закон от 11.11.2003 № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» регулирует отношения, возникающие при обращении ипотечных ценных бумаг, за исключением закладных. Обраще-

ние государственных и муниципальных ценных бумаг регламентировано Федеральным законом от 29.07.1998 № 136-ФЗ «Об особенностях эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг».

Второй пункт ссылается на **биржевые товары**. Федеральный закон от 21.11.2011 № 325-ФЗ «Об организованных торгах» устанавливает, что организованные торги — торги, проводимые на регулярной основе по установленным правилам, предусматривающим порядок допуска лиц к участию в торгах для заключения ими договоров купли-продажи товаров, ценных бумаг, иностранной валюты, договоров репо и договоров, являющихся производными финансовыми инструментами. И правила организации биржевой торговли имеют серьезные отличия от гражданского и закупочного законодательства, не полностью соотносятся с порядком заключения сделок «на общих основаниях».

Третий пункт свидетельствует об исключении, связанном с **закупками для государственных и муниципальных нужд**. Указана прямая ссылка, касающаяся обязанности соблюдать заказчиком Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», если это устанавливают нормативные правовые акты.

Пункт четвертый исключает **закупки в области военно-технического сотрудничества**. Согласно Федеральному закону от 19.07.1998 г. № 114-ФЗ «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами» военно-техническое сотрудничество — это деятельность в области международных отношений, связанная с вывозом и ввозом, в том числе с поставкой или закупкой, продукции военного назначения, а также с разработкой и производством продукции военного назначения.

В соответствии с пунктом пятым не применяется Закон № 223-ФЗ к отношениям, связанным с закупкой товаров, работ, услуг **в соответствии с международным договором Российской Федерации, если таким договором предусмотрен иной порядок определения поставщиков** (подрядчиков, исполнителей) таких товаров, работ, услуг. Согласно Венской Конвенции о праве международных договоров «договор» означает международное соглашение, заключенное между государствами в письменной форме и регулируемое международным правом. Для определения легитимности заказчика по ссылке на данный исключительный случай необходимо учитывать, что государство (Российская Федерация) должно выразить в международном плане свое согласие на обязательность для него договора — ратифицировать, утвердить, принять, присоединиться.

Существуют и другие, ранее установленные специальные правила, которые нашли отражение в комментируемом законе. В частности, пункт седьмой исключает из сферы действия Закона осуществление заказчиком **отбора аудиторской организации для проведения обязательного аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности заказчика** в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 30.12.2008 года № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности». Необходимо обратить внимание на то, что исключение касается именно обязательного аудита предусмотренного законодательно.

Обязательный аудит проводится в случаях:

- если организация имеет организационно-правовую форму открытого акционерного общества;
- если ценные бумаги организации допущены к обращению на торгах фондовых бирж и (или) иных организаторов торговли на рынке ценных бумаг;
- если организация является кредитной организацией, бюро кредитных историй, организацией, являющейся профессиональным участником рынка ценных бумаг, страховой организацией, клиринговой организацией, обществом взаимного страхования, товарной, валютной или фондовой биржей, негосударственным пенсионным или иным фондом, акционерным инвестиционным фондом, управляющей компанией акционерного инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда или негосударственного пенсионного фонда (за исключением государственных внебюджетных фондов);
- если объем выручки от продажи продукции (продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг) организации (за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных и муниципальных унитарных предприятий, сельскохозяйственных кооперативов, союзов этих кооперативов) за предшествовавший отчетному год превышает 400 миллионов рублей или сумма активов бухгалтерского баланса по состоянию на конец предшествовавшего отчетному году превышает 60 миллионов рублей;
- если организация (за исключением органа государственной власти, органа местного самоуправления, государственного внебюджетного фонда, а также государственного и муниципального учреждения) представляет и (или) публикует сводную (консолидированную) бухгалтерскую (финансовую) отчетность;
- в иных случаях, установленных федеральными законами.

Заключение и исполнение договоров в соответствии с законодательством Российской Федерации **об электроэнергетике, являющихся обязательными для субъектов оптового рынка** — участников обращения электрической энергии и (или) мощности также осуществляется по специализированным правилам.

В соответствии с п. 1 ст. 32 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» субъекты оптового рынка, осуществляющие производство и поставки мощности, обязаны поставлять мощность по договорам купли-продажи, договорам поставки мощности, заключенным в порядке, установленном правилами оптового рынка, в том числе с использованием генерирующих объектов, включенных в определенный Правительством Российской Федерации перечень.

Покупатели электрической энергии — субъекты оптового рынка и в предусмотренных правилами оптового рынка случаях иные лица обязаны приобретать мощность по договорам купли-продажи, договорам поставки мощности, заключенным в порядке, установ-

ленном правилами оптового рынка. Заключение договоров купли-продажи, договоров поставки мощности, совершение взаимосвязанных с ними сделок для указанных субъектов оптового рынка, а также для иных лиц и организаций коммерческой и технологической инфраструктур оптового рынка в предусмотренных правилами оптового рынка случаях являются обязательными.

Порядок заключения обязательных договоров субъектом оптового рынка устанавливаются правилами оптового рынка, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 27.12.2010 № 1172.

Исключено из сферы регламентации Закона № 223-ФЗ **осуществление кредитной организацией лизинговых операций и межбанковских операций**, в том числе с иностранными банками.

Согласно статье 2 Федерального закона от 29.10.1998 № 164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)» договором лизинга признается договор, в соответствии с которым арендодатель (лизингодатель) обязуется приобрести в собственность указанное арендатором (лизингополучателем) имущество у определенного им продавца и предоставить лизингополучателю это имущество за плату во временное владение и пользование.

В соответствии с правилами статьи 32 «Межбанковские операции» Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» кредитные организации на договорных началах могут привлекать и размещать друг у друга средства в форме вкладов (депозитов), кредитов, осуществлять расчеты через корреспондентские счета, открываемые друг у друга, и совершать другие взаимные операции, предусмотренные лицензиями, выданными Банком России.

Также не попадают под действие закона № 223-ФЗ отношения, связанные с **определением, избранием и деятельностью представителя владельцев облигаций** в соответствии с законодательством Российской Федерации о ценных бумагах. Данная сфера регулируется Федеральным законом от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

С 1 июля 2015 года из под действия Закона № 223-ФЗ выведены отношения, связанные с открытием головным исполнителем поставок **продукции по государственному оборонному заказу**, исполнителем, участвующим в поставках продукции по государственному оборонному заказу, в уполномоченном банке отдельного счета и заключением ими с уполномоченным банком договоров о банковском сопровождении сопровождаемой сделки в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе».

Заказчики по Закону № 223-ФЗ

В части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ установлен круг хозяйствующих субъектов, для которых правила публичных закупок являются обязательными для применения. Перечень является исчерпывающим, в него включено несколько категорий юридических лиц — заказчиков:

- пункт 1 определяет, что это юридические лица, с более чем 50%-ной долей участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования (автономные учреждения, государственные корпорации и компании, публично-правовым компаниям), а также субъекты естественных монополий, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сферах электро-, газо-, тепло-, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов;
- пункт 2 называет дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит указанным в первом пункте юридическим лицам;
- пункт 3 фиксирует дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более 50% долей в совокупности принадлежит дочерним хозяйственным обществам, указанным во втором пункте;
- пунктом 4 к заказчикам отнесены бюджетные учреждения;
- пункт 5 относит к заказчикам государственные и муниципальные унитарные предприятия, но только при наличии Положения о закупке, утвержденного в соответствии с частью 3 статьи 2 Закона № 223-ФЗ и размещенного до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, при осуществлении ими закупок:
 - а) за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;
 - б) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного предприятия (за исключением случаев исполнения предприятием контракта, заключенного в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок»);
- пунктом 6 к заказчикам добавлены федеральные государственные унитарные предприятия, имеющие существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства, включенные в перечень, утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 31 декабря 2016 г. № 2931-р.

Для заказчиков, указанных в пунктах 1–3 части 2 статьи 1 Закона № 223-ФЗ нормы закона «О закупках» действуют при расходовании любых финансовых ресурсов при покупке товаров, работ, услуг. А вот для бюджетных учреждений установлено исключительное

правило: такие учреждения вправе руководствоваться Законом № 223-ФЗ только при использовании тех денежных средств, которые поступили из следующих источников:

- гранты, передаваемые безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами, в том числе иностранными гражданами и иностранными юридическими лицами, а также международными организациями, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;
- субсидии (гранты), предоставляемые на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;
- денежные средства, полученные учреждением в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;
- денежные средства, полученные при осуществлении учреждением иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

Пункт 1 части 2 статьи 1 закона № 223-ФЗ определяет виды заказчиков по трем самостоятельным критериям:

- во-первых, устанавливается прямое указание на виды юридических лиц — государственные корпорации, компании, публично-правовые компании, автономные учреждения;
- во-вторых, формулирует отнесение к заказчикам юридических лиц по сфере деятельности — субъекты естественных монополий, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов;
- в третьих, вне зависимости от вида деятельности — по доле участия РФ, субъекта РФ, муниципального образования.

Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций (статья 7.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Государственной компанией признается некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государствен-

ного имущества на основе доверительного управления. Государственная компания создается на основании федерального закона (статья 7.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством РФ полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах) (ст. 9.1 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», п. 1 ст. 2 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»).

Бюджетное учреждение — это некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством РФ полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах (статья 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Унитарным предприятием признается коммерческая организация, не наделенная правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В форме унитарных предприятий могут быть созданы только государственные и муниципальные предприятия (п. 1 ст. 2 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»).

Субъект естественной монополии — хозяйствующий субъект, занятый производством (реализацией) товаров в условиях естественной монополии — состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (ст. 3 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях»).

Организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности, не имеют общих характеристик, по статусу, виду юридических лиц, порядку учреждения, целям деятельности. Поэтому их определение раскрывается через виды хозяйственной деятельности, которую они ведут в перечисленных законодателем сферах — электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов.

В соответствии с действующим законодательством государственные корпорации, государственные компании, автономные учреждения, бюджетные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, имеют стопроцентную долю участия государства, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Исключения для отдельных видов юридических лиц

Часть 2.1 статьи 1 Закона № 223-ФЗ устанавливает исключения статуса заказчика для отдельных видов юридических лиц. Признаков несколько.

- Во-первых, в уставном капитале доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности не должна превышать 50%. Этот признак одинаков для всех нижеуказанных лиц.
- Во-вторых, субъекты естественных монополий, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обработки, утилизации, обезвреживания и захоронения твердых коммунальных отходов должны иметь выручку от указанных видов деятельности в размере не более чем 10% общей суммы выручки соответственно от всех видов осуществляемой ими деятельности за предшествующий календарный год.
- В-третьих, дочерние хозяйственные общества юридических лиц, указанных в п. 1 ч. 2.1. Закона, должны иметь выручку от продажи товаров, работ, услуг основным хозяйственными обществами и их иным дочерним хозяйственным обществам в размере не более чем 5% суммы выручки за предыдущие 4 квартала от всех видов осуществляемой ими деятельности.
- В-четвертых, дочерние хозяйственные общества указанных в п. 2 ч. 2.1 дочерних хозяйственных обществ должны иметь выручку от продажи товаров, работ, услуг основным хозяйственным обществам (в том числе иным дочерним хозяйственным обществам основных хозяйственных обществ), дочерним хозяйственным обществам основных хозяйственных обществ (то есть указаны в п. 1 и п. 2 ч. 2.1) в размере не более чем 5% суммы выручки за предыдущие 4 квартала от всех видов осуществляемой ими деятельности. Процентное отношение вычисляется от суммы выручки всех видов деятельности, информация о которой размещена в единой информационной системе.

Порядок определения совокупной доли участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном капитале хозяйственных обществ устанавливается на основании решения органа исполнительной, уполномоченного Правительством РФ по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд — Министерством экономического развития Российской Федерации.

До принятия указанного решения различные трактовки и расчеты по определению совокупной доли участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном капитале хозяйственных обществ имеют лишь рекомендательный, методический характер и не могут быть положены в основу обязательного применения императивных норм Закона акционерными обществами, обществами с ограниченной и дополнительной ответственностью.

На данном этапе в качестве «ориентира» за основу такого определения можно взять понятие налогового законодательства о взаимозависимых лицах или понятие антимонопольного законодательства о лицах аффилированных.

Взаимозависимыми лицами признаются организации, отношения между которыми могут оказывать влияние на условия или экономические результаты их деятельности или деятельности представляемых ими лиц, а именно одна организация непосредственно и (или) косвенно участвует в другой организации, и суммарная доля такого участия составляет более 20%. Доля косвенного участия одной организации в другой через последовательность иных организаций определяется в виде произведения долей непосредственного участия организаций этой последовательности одна в другой (ст. 20 Налогового кодекса РФ (часть первая) от 31.07.1998 № 146-ФЗ).

Аффилированные лица — юридические лица, способные оказывать влияние на деятельность юридических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность. Аффилированными лицами юридического лица являются:

- лица, принадлежащие к той группе лиц, к которой принадлежит данное юридическое лицо;
- лица, которые имеют право распоряжаться более чем 20% общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции либо составляющие уставный или складочный капитал вклады, доли данного юридического лица;
- юридическое лицо, в котором данное юридическое лицо имеет право распоряжаться более чем 20% общего количества голосов, принадлежащих на голосующие акции либо составляющие уставный или складочный капитал вклады, доли данного юридического лица (ст. 4 Закона РСФСР от 22.03.1991 № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»).

Итак, в зависимости от статуса заказчика — учреждение должно или вправе руководствоваться принципами организации закупочной деятельности, регламентированными Законом № 44-ФЗ или № 223-ФЗ.

Правовое регулирование закупок Законом № 44-ФЗ

Институт государственных и муниципальных закупок занимает одно из ключевых мест в системе государственного регулирования экономики Российской Федерации. Данная система основывается на трех базовых инструментах:

- налоговая система — ее основная задача это сбор финансовых ресурсов для удовлетворения нужд государства и общества.
- бюджетная система — ее целью является программирование и распределение накопленных финансовых средств в экономику государства.
- система государственных закупок — данный институт выполняет задачу по практическому освоению подавляющей части средств бюджетной системы, а также несет на себе функцию эффективного расходования этих средств в соответствующих отраслях экономики.

От эффективности работы системы государственных закупок зависит эффективность выполнения функций самого государства.

Целью же государственных и муниципальных закупок является не только удовлетворение нужд общества в товарах, работах, услугах, но и реализация государственной экономической политики, как на национальном, так и на мировом рынке товаров, работ, услуг.

В Бюджетном послании о бюджетной политике в 2012–2014 гг. Президент Российской Федерации отметил, что *«требуется кардинальной перестройки система государственных закупок. Следует сформировать механизмы, гарантирующие надлежащее качество закупок с учетом всего жизненного цикла продукции, а также обоснованность цен контрактов и надёжный мониторинг их исполнения».*

На приоритетное направление использования инновационного потенциала государственных закупок указано также в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 08.12.2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года»:

«Необходимо сформировать в Российской Федерации комплексную федеральную контрактную систему, включающую не только стадию размещения заказа, но и стадию планирования и контроля за исполнением контрактов. Указанная система позволит осуществлять средне- и долгосрочное планирование государственных закупок и информировать предпринимательский сектор о прогнозируемой потребности инновационной продукции, которая будет востребована в рамках перспективного государственного заказа».

Во исполнение указанных норм разработан Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Цели создания контрактной системы

Целью контрактной системы является реализация единого цикла формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов. Суть принципа единства заключается в соблюдении строгой последовательности реализации предусмотренных стадий осуществления закупок. Построение процедур осуществления закупок позволит установить единообразие и оптимизацию при проведении процедур осуществления закупок.

Ориентация закона «на результат», а не «на процесс (расширения конкуренции, стимулирования участия, совершенствования деятельности заказчиков)» позволяет задать принципиально иные ориентиры для заказчиков, участников, органов, осуществляющих контроль и иных участников системы закупок.

Этот вектор закона получил реализацию в статье 13 Федерального закона № 44-ФЗ, согласно которой закупки осуществляются для:

- достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными программами Российской Федерации (в том числе федеральными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования Российской Федерации), государственными программами субъектов РФ (в том числе региональными целевыми программами, иными документами стратегического и программно-целевого планирования субъектов РФ), муниципальными программами;
- исполнения международных обязательств Российской Федерации, реализации межгосударственных целевых программ, участником которых является Российская Федерация;
- выполнения функций и полномочий государственных органов РФ, органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственных органов субъектов Российской Федерации, органов управления территориальными внебюджетными фондами, муниципальных органов.

Важнейшим концептуальным новшеством Закона № 44-ФЗ «О федеральной контрактной системе» является подход, по которому законодательному регулированию подлежит не только процедура размещения государственного и муниципального заказа. Согласно ч. 1 ст. 1 Закона № 44-ФЗ он регулирует следующие отношения:

- 1) планирование закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключение гражданско-правового договора;
- 4) особенности исполнения контрактов;
- 5) мониторинг закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудит в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроль в сфере закупок.

То есть урегулирован весь процесс закупочных отношений от прогнозирования закупок заказчиком до окончания гарантийных обязательств поставщика (подрядчика).

Принципы контрактной системы в сфере закупок

Контрактная система в сфере закупок основывается на следующих принципах (ст. 6 Закона № 44-ФЗ):

- **принцип открытости и прозрачности информации** о контрактной системе в сфере закупок — обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации путем ее размещения в единой информационной системе;
- **принцип обеспечения конкуренции:**
 - любое заинтересованное лицо имеет возможность в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами стать поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
 - наличие добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг;
 - запрещено совершение заказчиками, специализированными организациями, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям контрактной системы, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок;
- **принцип профессионализма заказчиков:**
 - к закупкам привлекаются квалифицированные специалисты, обладающих теоретическими знаниями и навыками в сфере закупок
 - заказчики, специализированные организации принимают меры по поддержанию и повышению уровня квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, в том числе путем повышения квалификации или профессиональной переподготовки в сфере закупок;
- **принцип стимулирования инноваций** — приоритетными являются закупки инновационной и высокотехнологичной продукции;
- **принцип единства контрактной системы** в сфере закупок — единые подходы к планированию и осуществлению закупок, их мониторингу, аудиту в сфере закупок, а также контролю в сфере закупок;
- **принцип ответственности за результативность** обеспечения государственных и муниципальных нужд — должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение требований законодательства, при планировании и осуществлении закупок они должны исходить из необходимости достижения заданных результатов обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- **принцип эффективности** осуществления закупок.

Цели регулирования

Цели регулирования Закона № 44-ФЗ:

- повышение эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг;
- обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок;
- предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

Целевая предопределенность заимствована из Типового закона ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг, в преамбуле которого установлены цели регламентирования закупок товаров (работ) и услуг:

- обеспечение максимальной экономичности и эффективности закупок;
- расширение и стимулирование участия в закупках поставщиков (подрядчиков), особенно, где это возможно, поставщиков (подрядчиков), независимо от государственной принадлежности, содействуя тем самым международной торговле;
- развитие конкуренции между поставщиками (подрядчиками) в отношении закупаемых товаров (работ) или услуг;
- обеспечение справедливого и беспристрастного отношения ко всем поставщикам (подрядчикам);
- содействие объективности и беспристрастности процесса закупок и общественному доверию к нему;
- обеспечение открытости процедур закупок.

Предмет регулирования

В соответствии с частью 1 статьи 1 Закон № 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в части, касающейся:

- 1) планирования закупок товаров, работ, услуг;
- 2) определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- 3) заключения гражданско-правового договора, именуемого также контрактом, предметом которого являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе приобретение недвижимого имущества или аренда имущества) указанными в законе лицами;
- 4) особенностей исполнения контрактов;
- 5) мониторинга закупок товаров, работ, услуг;
- 6) аудита в сфере закупок товаров, работ, услуг;
- 7) контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (далее — контроль в сфере закупок).

Ключевыми элементами в этом перечне являются «определение контрагентов» и «заключение гражданско-правового договора». Под «определением контрагентов» понимается «совокупность действий, которые осуществляются заказчиками в порядке, установленном этим Законом, начиная с размещения извещения об осуществлении закупки товара, работы, услуги... либо в установленных этим законом случаях с направления приглашения принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя) и завершаются заключением контракта» (п. 2 ст. 3 Закона № 44-ФЗ).

Употребление именно термина «закупка», как мы понимаем, связано со стремлением унифицировать, интегрировать в единую систему обеспечение нужд государственных, муниципальных заказчиков и бюджетных учреждений и нужд организаций, руководствующихся Законом № 223-ФЗ.

Однако как можно увидеть из вышесказанного, закупка — это тоже часть предмета регулирования, включающего и предшествующие этапы (планирование закупок) и последующие их мониторинг и контроль. Для определения всего предмета регулирования используется термин «контрактная система»: совокупность участников контрактной системы и осуществляемых ими действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд (п. 1 ст. 3 Закона № 44-ФЗ).

Как видим, выстроена определенная иерархия:

- определение контрагентов — часть закупки, как процесса непосредственно приобретения товаров, работ, услуг,
- а сама закупка — часть контрактной системы, включающей в себя планирование закупок и контроль за правомерностью и эффективностью их осуществления.

Весь данный процесс должен приводить к достижению целей закупок, определенных ст. 13 Закона № 44-ФЗ:

- достижения целей и реализации мероприятий, предусмотренных государственными и муниципальными программами;
- исполнения международных обязательств Российской Федерации;
- выполнения функций и полномочий:
 - государственных органов Российской Федерации,
 - органов управления государственными внебюджетными фондами Российской Федерации,
 - государственных органов субъектов Российской Федерации,
 - органов управления территориальными внебюджетными фондами,
 - муниципальных органов.

Сфера регламентации

К аналогичной Закону № 223-ФЗ триаде продукции (товары, работы, услуги), которая также определяется через дефиниции гражданского законодательства, – под сферу регламентации Закона № 44-ФЗ подпадает заключение соглашений по приобретению недвижимого имущества или аренде имущества.

Данные виды договоров в Закон о контрактной системе попали не случайно. Исходя из норм, действовавших до 01.01.2014 г. данные виды сделок не охватывались законодательством о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, поскольку Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ распространялся исключительно на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг.

Отношения, связанные с приобретением объектов недвижимого имущества, регулируются параграфом 7 главы 30 Гражданского Кодекса. Поставка товаров, поставка товаров для государственных нужд и продажа недвижимости согласно ст. 454 Кодекса представляют собой отдельные виды договора купли-продажи.

Вместе с тем, порядок взаимодействия между сторонами таких договоров по сравнению с предшествующим периодом не изменился. Связано это с тем, что возможность заключать соглашения на аренду и на приобретение объекта недвижимости установлена в параграфе «Осуществление закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)».

Это означает, что заказчик заключает контракт с любым контрагентом без проведения конкурентных процедур, при этом без ограничения по ценовой характеристике договора. Дополнительным обременением для заказчиков будут являться процедурные обязанности — составить письменный отчет о необходимости, целесообразности использования данного способа закупок, обосновать и представить расчет цены в контракте, зарегистрировать такое соглашение (а также информацию о его изменении, исполнении, расторжении) в реестре контрактов, сформировать и разместить отчет об исполнении контракта.

Помимо федерального законодателя отношения, связанные с закупками для государственных нужд, могут регулироваться нормативными правовыми актами органов исполнительной власти — Президента РФ и Правительства РФ. Президент РФ и Правительство РФ вправе принимать нормативные правовые акты в данной сфере только в случаях, непосредственно предусмотренных законодательством о контрактной системе. Соответственно, Президент РФ и Правительство РФ ограничены в своей правотворческой деятельности.

Вместе с тем продолжает действовать общее правило юридической силы нормативных актов и их соотношения — акты Президента РФ и Правительства РФ не могут противоречить законодательству, как о контрактной системе, так и в иных сферах деятельности. В случае противоречия подлежит применению закон. Также законодательно установлено, что возможно регулирование отношений, связанных с контрактной системой, нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти, осуществляющего нормативное правовое регулирование в сфере закупок.

Таким органом является Министерство экономического развития РФ. МЭР РФ вправе принимать нормативные правовые акты, регулирующие отношения, связанные с закупками, только в случаях и только в пределах, которые предусмотрены Законом № 44-ФЗ и принятыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами Правительства РФ. Соответственно, данный орган ограничен в своей правотворческой деятельности по вопросам контрактной системы еще в большей степени, чем Президент РФ и Правительство РФ. Минэкономразвития России при осуществлении своей деятельности также дает письменные разъяснения по вопросам применения Закона №44-ФЗ.

Важно! Разъяснения МЭР РФ не являются нормативными правовыми актами. Поэтому использовать их при принятии ответственного решения или обосновании своей позиции в рамках судебного разбирательства неправомерно.

Сфера применения контрактной системы

Сфера действия закона по лицам

Заказчиками, руководствующимися Законом № 44-ФЗ, являются: государственный, муниципальный заказчик либо (с оговорками, о которых ниже) бюджетное учреждение, государственное, муниципальное унитарное предприятие, осуществляющие закупки (п. 7 ст. 3 Закона № 44-ФЗ).

Государственными и муниципальными заказчиками являются:

- государственный орган;
- орган управления государственным внебюджетным фондом;
- государственное казенное учреждение;
- муниципальный орган,
- уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации (п.п. 5, 6 ст. 3 Закона № 44-ФЗ).

В отношении **бюджетных учреждений** частями 1, 2 ст. 15 Закона № 44-ФЗ установлена особая возможность — они получают право, при соблюдении установленных этими нормами условий, осуществлять часть закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ:

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

научно-технических программ и проектов, инновационных проектов, проведение конкретных научных исследований на условиях, предусмотренных грантодателями, установлены Постановлением Правительства РФ от 23.04.2013 № 367;

- 2) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного учреждения;
- 3) за счет средств, полученных при осуществлении им иной приносящей доход деятельности от физических лиц, юридических лиц, в том числе в рамках предусмотренных его учредительным документом основных видов деятельности (за исключением средств, полученных на оказание и оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию).

Для применения этого права бюджетное учреждение обязано утвердить и разместить в единой информационной системе документ, предусмотренный ст. 2 Закона № 223-ФЗ, — **Положение о закупках**, причем осуществлять указанные выше закупки в соответствии с этим положением оно сможет только в следующем после размещения календарном году. Если такое положение не принято, как следует из логики приведенных норм, бюджетное учреждение обязано руководствоваться Законом № 44-ФЗ.

В отношении **унитарных предприятий** частью 2.1 статьи 15 Закона № 44-ФЗ установлена возможность осуществлять в соответствии с Законом № 223-ФЗ закупки:

- 1) за счет грантов, передаваемых безвозмездно и безвозвратно гражданами и юридическими лицами (в том числе иностранными), а также международными организациями, получившими право на предоставление грантов на территории Российской Федерации субсидий (грантов), предоставляемых на конкурсной основе из соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, если условиями, определенными грантодателями, не установлено иное;
- 2) в качестве исполнителя по контракту в случае привлечения на основании договора в ходе исполнения данного контракта иных лиц для поставки товара, выполнения работы или оказания услуги, необходимых для исполнения предусмотренных контрактом обязательств данного предприятия (за исключением случаев исполнения предприятием контракта, заключенного в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 93 Закона № 44-ФЗ).

Распоряжением Правительства РФ от 31.12.2016 № 2931-р утвержден Перечень федеральных государственных унитарных предприятий, имеющих существенное значение для обеспечения прав и законных интересов граждан Российской Федерации, обороноспособности и безопасности государства. ФГУП, включенные в данный перечень, осуществляют все закупки в соответствии с Законом № 223-ФЗ.

Кроме того, положения Закона № 44-ФЗ могут распространяться на некоторые закупки, осуществляемые лицами, которые не относятся к числу определенных этим Законом заказчиков.

Положения Закона № 44-ФЗ, за исключением устанавливающих особенности исполнения контракта, распространяются на закупки, осуществляемые **автономными учреждениями за счет средств, предоставленных им из бюджетов** в соответствии с Бюджетным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности (ч. 4 ст. 15 данного Закона).

Кроме того, вышеперечисленным лицам в соответствии с бюджетным законодательством **могут быть переданы полномочия государственных или муниципальных заказчиков**, а в таком случае они должны руководствоваться положениями Закона № 44-ФЗ, регулирующими деятельность именно государственного и муниципального заказчика (ч. 6 ст. 15 данного Закона).

На **иные юридические лица**, помимо вышеперечисленных, положения Закона № 44-ФЗ, регулирующие деятельность заказчика, распространяются при осуществлении ими закупок **за счет предоставленных на реализацию инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства**, но только в случаях и в пределах, которые определены в соответствии с бюджетным законодательством РФ в рамках договоров об участии Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования в собственности субъекта инвестиций (ч. 5 ст. 15 Закона № 44-ФЗ).

Сфера действия закона по отношениям

Закон № 44-ФЗ, хотя и не содержит точного прямого указания, фактически требует от заказчиков определять контрагентов (размещать заказ), для заключения любых договоров на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, за установленными самим законом изъятиями.

Что касается исключений, то, во-первых, п. 1 ч. 2 ст. 1 Закона № 44-ФЗ исключает из сферы своего действия отношения, связанные с **оказанием услуг международными финансовыми организациями**, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры. Перечень таких организаций будет содержаться в ЕИС (п. 11 ч. 3 ст. 4 Закона № 44-ФЗ).

Во-вторых, согласно п. 2 ч. 3 ст. 1 Закона № 44-ФЗ этот Закон не применяется к отношениям, связанным с закупкой товаров, работ, услуг **для обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите**, в соответствии с Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» и Федеральным законом

от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов».

Также Закон № 44-ФЗ не применяется к отношениям, связанным с:

- **закупкой драгоценных металлов** и драгоценных камней для пополнения Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней соответствующих субъектов Российской Федерации, на территориях которых были добыты драгоценные металлы и драгоценные камни (п. 3 ч. 3 ст. 1 Закона № 44-ФЗ);
- **назначением адвоката органом дознания**, органом предварительного следствия, судом для участия в качестве защитника в уголовном судопроизводстве в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ либо судом для участия в качестве представителя в гражданском судопроизводстве в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом РФ (п. 4 ч. 3 ст. 1 Закона № 44-ФЗ);
- **привлечением адвоката к оказанию гражданам юридической помощи бесплатно** в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (п. 5 ч. 3 ст. 1 Закона № 44-ФЗ);
- закупкой товаров, работ, услуг **участковыми избирательными комиссиями, территориальными избирательными комиссиями**, в том числе при возложении на них полномочий иной избирательной комиссии, окружными избирательными комиссиями, избирательными комиссиями муниципальных образований (за исключением избирательных комиссий муниципальных образований, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации) во исполнение полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах (п. 6 ч. 3 ст. 1 Закона № 44-ФЗ);
- **привлечением избирательными комиссиями, комиссиями референдума граждан** к выполнению работ и оказанию услуг, связанных с обеспечением полномочий избирательных комиссий, комиссий референдума в период подготовки и проведения выборов, референдума, по гражданско-правовым договорам, заключаемым с физическими лицами, в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 7 ч. 3 ст. 1 Закона № 44-ФЗ);
- подготовкой и проведением чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 в соответствии с Законом от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ:
 - осуществление строительного контроля в процессе строительства, реконструкции и (или) капитального ремонта объектов инфраструктуры;
 - закупка товаров, работ, услуг, связанных с изготовлением, учетом, выдачей, заменой, использованием и поддержкой (обеспечением) функционирования персонализированных карт зрителей;
 - создание и эксплуатация необходимых информационных систем;

- закупкой товаров, работ, услуг Центральной избирательной комиссией РФ, избирательными комиссиями субъектов РФ, в том числе при возложении на них полномочий окружной избирательной комиссии, при проведении выборов в федеральные органы государственной власти.

Организаторы закупок

Действующее законодательство предоставляет возможность создания федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, казенных учреждений, уполномоченных на осуществление функций по закупкам для заказчиков. И в зависимости от наличия уполномоченных органов, учреждений, порядка взаимодействия указанных структур непосредственно с заказчиком определяются модели закупок от децентрализованной до абсолютной централизации.

Уполномоченные органы, учреждения действуют в рамках централизованной и смешанной систем — когда организационные функции по закупкам осуществляет соответственно сам уполномоченный орган, учреждение или совместно уполномоченный орган, учреждение и заказчики. Федеральный уровень характеризуется децентрализацией — каждый заказчик абсолютно самостоятелен в принятии решений и их реализации. Централизация возможна внутри конкретного ведомства. Но на любом уровне закупок заказчик может воспользоваться таким правом как проведение совместных торгов при закупке одноименных товаров, работ, услуг.

Также, в роли организаторов закупочных процессов выступают **заказчики**. Государственными заказчиками, муниципальными заказчиками могут выступать следующие субъекты:

- госкорпорация «Росатом»;
- органы государственной власти;
- иные государственные органы;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- органы местного самоуправления;
- казенные учреждения;
- иные получатели средств бюджетов.

Бюджетные учреждения являются «просто» заказчиками. Также к категории «просто» заказчиков Закон № 44-ФЗ относит иных юридических лиц — при наличии совокупности условий, предусмотренных законодательством.

Автономные учреждения, государственные, муниципальные **унитарные предприятия** становятся заказчиками по закону о контрактной системе в двух случаях:

- при расходовании финансовых ресурсов, предоставленных в соответствии с Бюджет-

ным кодексом РФ и иными нормативными правовыми актами, регулируемыми бюджетные правоотношения, средств из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на осуществление капитальных вложений в объекты государственной, муниципальной собственности.

- если государственные органы, органы управления государственными внебюджетными фондами, органы местного самоуправления либо Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», являющиеся государственными или муниципальными заказчиками, свои полномочия на осуществление закупок передают на безвозмездной основе на основании договоров (соглашений).

Также становятся заказчиками по Закону № 44-ФЗ юридические лица, не являющиеся государственным или муниципальным учреждением, государственным или муниципальным унитарным предприятием **в случае предоставления** им в соответствии с Бюджетным кодексом РФ **бюджетных инвестиций** для реализации инвестиционных проектов по строительству, реконструкции и техническому перевооружению объектов капитального строительства.

Основная функция организатора торгов, запросов — собственно организовать и провести закупочную процедуру, в том числе сделать извещение, обеспечить выявление победителя, оформить необходимые протоколы, обеспечить подписание соглашений. В качестве организатора соответствующих процедур по закупкам могут выступить сами заинтересованные лица (государственные, муниципальные и иные заказчики), орган, учреждение уполномоченные на осуществление закупки или специализированная организация, действующая в интересах оферента (заказчика, уполномоченного органа, учреждения) на основании договора (контракта) поручения.

При определении поставщика (подрядчика, исполнителя) в форме торгов, запросов в обязательном порядке должна быть создана соответственно конкурсная, аукционная или котировочная комиссия, комиссия по проведению запроса предложений. Заказчик или уполномоченный орган, учреждение перед проведением конкурентной закупочной процедуры (до размещения извещения в единой информационной системе) обязаны принять решение о создании комиссии, определить состав комиссии и порядок ее работы, назначить председателя комиссии. Минимальное обязательное число членов комиссии — 5 человек.

Данные организаторы — правоприменители в рамках решений по закупочным процессам всегда несут риски, влияющие на достижение цели любой закупки. (Подробнее о рисках организаторов будет рассказано во второй лекции курса.)