

## **ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛЬНЫМИ ВИДАМИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*М.Л. Королева, канд. техн. наук, доцент кафедры финансов и кредита КГТУ*

*В связи с вступлением в силу Закона о контрактной системе изменилась практика закупок для государственных (муниципальных) нужд. В статье представлен анализ норм законодательного регулирования закупок отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации. Охарактеризованы особенности осуществления закупочной деятельности отдельными видами юридических лиц в 2014 году.*

С 1 января 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) [1].

Однако выделен особый круг субъектов, не подпадающих под действие Закона № 44-ФЗ. Деятельность этих юридических лиц регламентирована Федеральным законом от 18.07.2011 года № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц", который начал свое действие с 1 января 2012 года (далее – Закон № 223-ФЗ) [2]. Федеральным законом от 28.12.2013 года № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] внесены изменения в Закон № 223-ФЗ, вступившие в силу с 1 января 2014 года. В качестве лиц, чью закупочную деятельность регулирует Закон № 223-ФЗ, добавлены бюджетные учреждения (таблица 1).

Таблица 1

## Субъекты регулирования Закона № 223-ФЗ и Закона № 44-ФЗ

№ 44-ФЗ	№ 223-ФЗ
Ст. 3 п. 5-7	Ст. 1 ч. 2 п. 1
<p>- государственные заказчики - государственный орган (в том числе орган государственной власти), Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", орган управления государственным внебюджетным фондом либо государственное казенное учреждение, действующие от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченные принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющие закупки;</p> <p>- муниципальные заказчики - 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</p>	<p>- государственные корпорации,</p> <p>- государственные компании,</p> <p>- субъекты естественных монополий,</p> <p>- организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов,</p> <p>- государственные унитарные предприятия,</p> <p>- муниципальные унитарные предприятия,</p> <p>- автономные учреждения,</p> <p>- хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов</p>
	Ст. 1 ч. 2 п. 2
	<p>- дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 1 юридическим лицам</p>
	Ст. 1 ч. 2 п. 3
	<p>- дочерние хозяйственные общества, в уставном капитале которых более пятидесяти процентов долей в совокупности принадлежит указанным в пункте 2 юридическим лицам</p>
	Ст. 1 ч. 2 п. 4
	<p>- бюджетные учреждения при наличии правового акта, утвержденного и размещенного</p>

<p>осуществляющие закупки;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- бюджетные учреждения, осуществляющие закупки за счет субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и иных средств;</li> </ul> <p>В Законе № 44-ФЗ прямо не указаны в качестве заказчиков, но фактически таковыми выступают:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- автономные учреждения;</li> <li>- государственные (муниципальные) унитарные предприятия при осуществлении капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности;</li> <li>- иные юридические лица (не являющиеся государственными или муниципальными предприятиями, учреждениями) при предоставлении таким лицам бюджетных инвестиций</li> </ul>	<p>до начала года в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд при осуществлении им закупок:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– в результате предоставления грантов, если условиями, определенными грантодателями, не <ul style="list-style-type: none"> <li>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;</li> <li>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 учреждения;</li> <li>в) 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)</li> </ul> </li> </ul>
--	--

Закон № 223-ФЗ является довольно нетипичным законом для той части российской правовой системы, которая связана с установлением порядка

расходования бюджетных средств. Хотя действие Закона № 223-ФЗ и не распространяется на прямых получателей бюджетных средств, критерии отнесения юридических лиц к лицам, подпадающим под действие Закона № 223-ФЗ, свидетельствуют о том, что государство заинтересовано в повышении эффективности расходования всех имеющихся в его распоряжении ресурсов.

Особенность Закона № 223-ФЗ заключается в том, что Закон, как и Гражданский кодекс РФ [4], носит диспозитивный характер ("разрешено все, что не запрещено"), в то время как Закон № 44-ФЗ носит императивный характер ("запрещено все, что не разрешено").

Закон № 223-ФЗ установил необходимость раскрытия информации и обеспечения конкуренции при осуществлении закупок товаров, работ и услуг государственными компаниями, государственными корпорациями, субъектами естественных монополий, унитарными предприятиями, а также некоторыми другими видами юридических лиц.

Закон определяет цели регулирования:

- во-первых, обеспечение единства экономического пространства;
- во-вторых, создание условий для своевременного и полного удовлетворения потребностей юридических лиц в товарах, работах, услугах с необходимыми показателями цены, качества и надежности;
- в-третьих, эффективное использование денежных средств;
- в-четвертых, расширение возможностей участия юридических и физических лиц в закупке товаров, работ, услуг (при этом в юридико-технических целях введено сокращенное обозначение "закупка") для нужд заказчиков и стимулирование такого участия;
- в-пятых, развитие добросовестной конкуренции;
- в-шестых, обеспечение гласности и прозрачности закупки;
- в-седьмых, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Закон № 223-ФЗ не определяет порядок закупки товаров, работ, услуг в отличие от Закона № 44-ФЗ, в соответствии с которым расходование

государственных (муниципальных) средств, средств учреждений органов государственной власти, осуществляется на конкурсной основе и строго регламентировано.

Законом № 223-ФЗ устанавливается обязанность заказчиков разработать и утвердить **Положение о закупочной деятельности** - документ, регламентирующий закупочную деятельность заказчика и содержащий требования к закупке, в том числе порядок подготовки и проведения процедур закупки (способы закупки) и условия их применения, а также порядок заключения и исполнения договоров.

Сайт **www.zakupki.gov.ru** определен в качестве официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг (таблица 2).

Таблица 2

Документы, обязательные для размещения на официальном сайте  
**www.zakupki.gov.ru**

Категория	Название документа, срок публикации
Документы, регламентирующие деятельность Заказчика	- Положение о закупках (в течение 15 дней) - Изменения в Положение о закупках (в течение 15 дней)
Планы закупок	План закупки (не менее чем на 1 год)
Документы закупки	- извещение о закупке - документация - проект договора - изменения, разъяснения - протоколы
Отчеты	Ежемесячный отчет о договорах (не позднее 10-го числа месяца, следующего за отчетным месяцем)
Изменения в договоры	Существенные условия договора (в течение 10 дней)

Законом № 223-ФЗ названы две категории сведений, которые не подлежат размещению на официальном сайте:

- во-первых, сведения о закупке, составляющие государственную тайну, при условии, что такие сведения содержатся в извещении о закупке, документации о закупке или в проекте договора;
- во-вторых, сведения о закупке, по которым принято решение Правительства РФ.

Кроме того, предусмотрено право заказчика не размещать на официальном сайте сведения о закупке товаров, работ, услуг, стоимость которых не превышает 100 тысяч рублей. Для случая, когда годовая выручка заказчика за отчетный финансовый год составляет более чем пять миллиардов рублей, указанный предел повышается до 500 тысяч рублей.

В отличие от Закона № 44-ФЗ Закон № 223-ФЗ является более лояльным и позволяющим заказчикам самостоятельно определять направления закупочной деятельности в Положении о закупках (таблица 3).

Таблица 3

Основные отличия в положении о закупках по Закону № 44-ФЗ и  
Закону № 223-ФЗ

Закон № 44-ФЗ	Закон № 223-ФЗ
Процедурный, строгая регламентация	Рамочный, отсутствует строгая регламентация
Единые правила для всех Заказчиков	Каждый Заказчик самостоятельно устанавливает свои правила
Ограниченный перечень способов закупок	Каждый Заказчик может применять любые способы закупок
На электронной торговой площадке проводится только аукцион	На электронной торговой площадке могут проводиться любые способы закупок
Ограниченный перечень случаев закупки у единственного поставщика	Перечень закупок у единственного поставщика Заказчик определяет самостоятельно
Заказчик обязан заключить договор с победителем	Заказчик не всегда обязан заключать договор с победителем

Однако, проведение закупочной процедуры в рамках Закона № 44-ФЗ и Закона № 223-ФЗ имеет сходство (рис. 1).

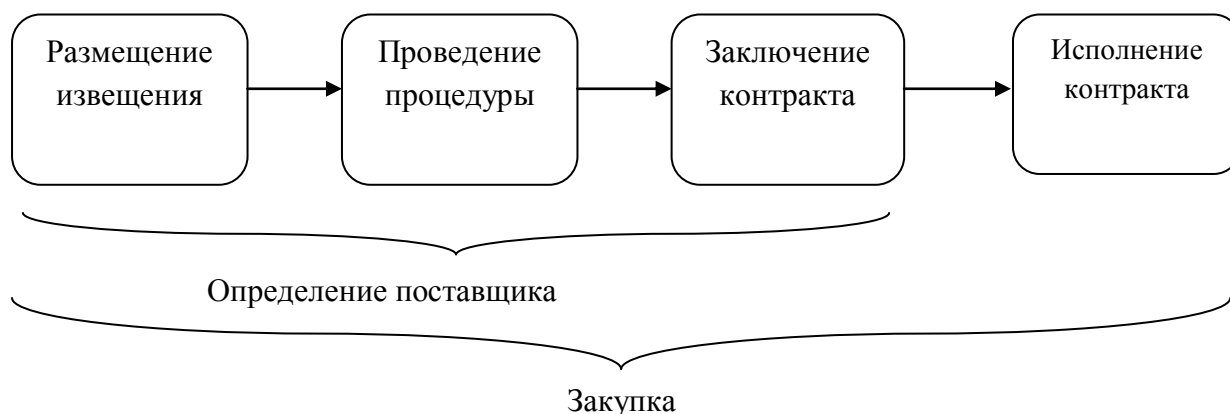


Рис. 1. Процесс закупки товаров, работ, услуг для государственных (муниципальных) нужд

Наиболее подробно способы проведения закупок регламентированы Законом № 44-ФЗ, в котором четко указаны способы закупок и прописан порядок проведения данных процедур. Закон № 223-ФЗ определяет требования к проведению трех способов закупки: аукцион, конкурс и закупка у единственного поставщика. Иные способы и порядок их проведения Заказчик утверждает в Положении о закупочной деятельности (таблица 4).

Таблица 4

#### Способы проведения закупок

В соответствии с Законом № 44-ФЗ	В соответствии с Законом № 223-ФЗ	
Конкурс	Конкурс	Основные способы
Электронный аукцион	Аукцион	
Запрос котировок	Запрос котировок	
Запрос предложений	Запрос предложений	
-	Электронные закупки	
Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)	
-	Закупки малого объема до 100 тыс. руб.	

В Положении о закупочной деятельности необходимо описать требования к участникам закупки и их отбору, условия заключения и изменения договоров, процедуры проведения закупки и критерии отбора поставщика, а также обеспечить:

- информационную открытость закупки;
- равноправие, справедливость, отсутствие дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки;
- целевое и экономически эффективное расходование денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг с учетом (при необходимости) стоимости жизненного цикла закупаемой продукции и реализацию мер, направленных на сокращение издержек заказчика.

Следует отметить, что из-за отсутствия в Законе № 223-ФЗ требований к самим закупочным процедурам, одинаковые по названию процедуры разных заказчиков могут весьма сильно различаться правилами проведения.

С момента начала действия Закона № 223-ФЗ административных санкций за нарушение закона не было предусмотрено. С 16 мая 2014 года введена административная ответственность за нарушения при закупках по Закону 223-ФЗ. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) дополнен статьей 7.32.3 «Нарушение порядка осуществления закупки товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (поправки внесены Федеральным законом от 05.05.2014 № 122-ФЗ [5]). В зависимости от нарушения штраф для должностных лиц составляет от 2 до 50 тыс. руб. (в отдельных случаях с дисквалификацией до 1 года), для юридических лиц — от 5 до 500 тыс. руб.

Особенность системы закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц сводится к их широкой либерализации, что порождает как положительные моменты, так и отрицательные.

Имеющиеся **риски** в сфере государственных (муниципальных) закупок, возможно разделить на четыре источника возникновения:

- **заказчики** — некачественное планирование, формирование документации под конкретного поставщика, необоснованные требования к закупаемой продукции (услугам), некачественное установление стартовых цен, действия по снижению доступа к открытой информации, низкая контрактная дисциплина;
- **комиссии** — необоснованные действия по рассмотрению и выбору победителя;
- **электронная торговая площадка (ЭТП)** — технические сбои, разглашение сведений об участниках аукциона, блокирование доступа участникам;
- **поставщики** (исполнители, подрядчики) — предоставление недостоверных сведений и документов, недобросовестная конкуренция, сговор (как с другими претендентами, так и с заказчиком), некачественное исполнение контракта, срыв процедур размещения заказов "серыми" участниками посредством демпинга в заявках или необоснованных жалоб на действия заказчиков (таблица 5).

Таблица 5

Проблемы, возникающие у участников процесса закупок

Заказчик	Участник
Низкая квалификация и мотивация представителя заказчика, готовящего заявку, в том числе, техническое задание (ТЗ)	
Сговор заказчика и поставщика: ТЗ пишет поставщик. Необоснованные требования к закупаемой продукции (услугам). Неадекватное установление начальных цен.	ТЗ прописывается под конкретного исполнителя. Сложно оценить настоящую потребность по ТЗ. Заказчики мало знают о новых технологиях. Цена зависит от ряда факторов, важен точный запрос: не зная деталей потребности, сложно ответить корректно на запрос цены.
Неэффективное планирование	
-	Короткий срок для подготовки и подачи коммерческого предложения недостаточен для его качественной проработки.
Неадекватная проверка тендерной документации	

Недостаточный срок для оценки заявки, документов. Отсутствуют специалисты для проверки ТЗ.	ФАС не имеет возможности достаточно квалифицированно рассматривать жалобы на недобросовестную конкуренцию из-за отсутствия квалифицированных специалистов.
Отсутствие адекватной проверки поставщика и обратной связи о его работе	
Нет оценки аффилированности, юридической чистоты поставщиков, их опыта, наличия технической возможности выполнить контракт. Проверка только формальных показателей: лицензия, заключен ли контракт, в срок ли подписан акт. Не отслеживается качество исполнения и наличие/отсутствие судебных историй	Участники дают недостоверную информацию о себе и поставляемом товаре. Может победить участник, не обладающий достаточным опытом и квалификацией. Неотработанность процедуры не позволяет обжаловать действия заказчиков.
Неадекватные оценка предложений и выбор поставщика	
Комиссия принимает решения в неполном составе: организуется искусственное присутствие. Делается акцент на цену при выборе победителя. Состав комиссии позволяет провести нужного поставщика — представитель заказчика возглавляет комиссию и имеет решающий голос при равенстве голосов.	Модель оценки предложений не всегда прозрачна. Нет оценки качества и сервиса: качество — дороже. Не учитывается полная стоимость владения — товар с низкой стоимостью и высокими эксплуатационными расходами. В комиссии нет специалистов, способных квалифицированно оценить предложения. Оглашаются только участники и их ценовые предложения, а товар, услуга — нет. Участники не уверены в адекватности выбора.
Вопросы заключения и исполнения контракта	
Выигрывают участники, неспособные выполнить контракт должным образом.	Контракт не содержит четких обязательств заказчика — нет условий для поставки. Невозможность вносить изменения в контракт — участники рынка не защищены. Отсутствие регламентированной процедуры

	<p>проверки качества продукции при поставке.</p> <p>Отсутствие стандартного документа — претензии по качеству/количеству продукции.</p> <p>Отсутствие регламентации установления цены за единицу продукции в государственном контракте - в спецификации к контракту стоимость за единицу продукции должна быть соотносима со стоимостью, которую Заказчик учитывал при расчете начальной максимальной стоимости контракта/лота.</p>
Недостатки организации и технические проблемы	
<p>Отсутствие целостной системы контроля за всеми стадиями закупок.</p> <p>Никто не оценивает эффективность закупки.</p> <p>Технические сбои, технические проблемы при подаче заявки.</p>	<p>Отсутствие проектного менеджмента со стороны заказчика (этапы, ответственность за неисполнение, оплата по факту исполнения отдельных этапов).</p> <p>Качество исполнения процедуры: недостаток профессионализма, мотивированности, структурированности, ответственности, слабость систем контроля и обратной связи.</p> <p>Отсутствие единой электронной площадки требует от потенциальных участников дополнительных ресурсов на обработку информации.</p>

Большое количество проблем и пробелов в законодательстве делает затруднительными гражданские правоотношения в сфере закупочной деятельности, что зачастую может приводить к умышленному несоблюдению законов, снижению добросовестной конкуренции, а также к банкротству предприятий. Для повышения эффективности всей системы закупок

отдельными видами юридических лиц в Российской Федерации предполагается несколько возможных путей решения:

1. В связи с отсутствием единого механизма осуществления Заказчиками закупочной деятельности необходимо регламентировать на законодательном уровне порядок проведения Заказчиками закупочной деятельности. Таким образом, будет присутствовать единообразие применения способов закупок, их порядка проведения, устранятся многочисленные противоречия в Положениях о закупочной деятельности Заказчиков.

2. В настоящее время существует большое количество коммерческих электронных площадок, участие в процедурах закупок на которых является платным, и по этой причине участники отказываются участвовать в торгах. Для субъектов Закона № 223-ФЗ необходимо определить на законодательном уровне ряд федеральных площадок, на которых проводить торги без взимания платы с участников. Это будет способствовать развитию конкуренции в данной сфере.

3. Для решения проблемы удовлетворения срочной потребности производственных предприятий в товарах, работах, услугах, которые являются профилирующими для производства, необходимо на законодательном уровне увеличить минимальную сумму для заключения договора без проведения закупочных процедур или определить «жизненно необходимые» виды товаров, которые могут закупаться данными предприятиями без проведения указанных процедур.

4. В связи с вступлением в силу положений об административной ответственности в сфере закупок для заказчиков по Закону № 223-ФЗ необходимо проведение ежегодного независимого аудита закупочной деятельности Заказчика, по аналогии с проведением аудита бухгалтерской (финансовой) отчетности, что позволит выявить возможные ошибки и не допустить их совершения в будущем. Контактный аудит обеспечит

прозрачность процесса закупок, позволит управлять рисками и предотвратит мошенничество и коррупцию.

Таким образом, для организации наиболее эффективной закупочной деятельности, необходимо решить ряд проблем, как на законодательном уровне, так и на локальном уровне заказчика.

### *Литература*

1. Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://iv.garant.ru> (дата обращения: 25.08.2014).
2. Федеральный Закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 30.12.2012) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://iv.garant.ru> (дата обращения: 25.08.2014).
3. Федеральным законом от 28.12.2013 года № 396-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://iv.garant.ru> (дата обращения: 25.08.2014).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть 1) от 30.11.1994 № 51-ФЗ [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://iv.garant.ru> (дата обращения: 25.08.2014).
5. Федеральный закон от 5 мая 2014 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [Электрон. ресурс]. – Режим доступа: <http://iv.garant.ru> (дата обращения: 25.08.2014).